民國叢書

第三編

·20·

政治·法律·軍事類

中國政府

陳之邁著

上海書店

中國政府

第二册

陳之邁著

第二册前言

本書第四編敍述分析的對象是五種治權的組織與實際運用，在一本描寫中國政府組織的書中這當然是最重要的部分。省市縣政府，從一種看法，當然構成行政組織的部分，可以歸入行政權的組織與運用來敍述分析。我當屬筆時也頗有意思採用這個辦法，幷且感覺到如此編排似乎更可以使我們明瞭中央與地方行政機關間複雜而微妙的關係。但是後來再四考慮，仍以爲地方制度另成一編也有理由。今既分三册印出，地方制度自成一册也頗合宜，第四編專門討論五院的組織與運用，似乎更可以充分表現當今政制上一個根本原則。同時，因爲我們現在是以五院來行使五種治權，直隸於國民政府的許多機關，如軍事委員會，國民政府主計處，國立中央研究院等等，我們也按其性質分別歸併在有關的部門來敍述，這種辦法是注重在權的性質，而不甚注意機關的系統，可以說是沒有更好辦法中的一種辦法，雖則凡是了解實際政治的人必能想到機關系統在日常工作中無上的重要性。又國民參政會是全國性的民意機關，也附在本編之後再敍述。

行政權之複雜是人所共知的。我曾試用簡明的方法敍述其工作的內容，以供給讀者以行政權實際運用的內涵。稿成約八萬字，後來終於嫌其過於瑣碎，且變動靡常，而將成稿捨棄，而改用現在的方式，比較上偏重於機構組織。究竟那個方式適宜實仍有疑問。編著一本書的困難往往不在材料之蒐集而在如何編排，如何將要說的話明白的說了出來。這是我寫第四編時所深深感覺到的。又此書的出版，范先燁先生出力最多，謹併在此致謝。

陳之邁謹識

目錄（第二冊）

第三十七章 國民參政會……二五八

中國政府

第四編　五種治權的組織與運用

第一部　行政權

第十五章　行政院及行政權

一　現代行政的意義

英國的一位政治學家嘗說所謂國家其實就是政府，所謂政府其實就是行政的部門。所以英國現在的內閣——即行政部門——統稱爲「英皇陛下的政府」。這一種稱謂最足以表示行政部門在政府中所居的重要地位。法律是立法機關制定的，立法機關在制定法律的時候就同時決定了政策。照此說來，立法機關應當是最重要的部門。這種說法是不錯的。但是在一般的認識上行政部門却佔據了舉足重輕的地位，因爲行政機關即是每日和人民發生直接關係的「政府」，與人民親近的地方政府大都是行政機關。近年以來，研究政治學家的人多偏重於此一部門，「行政學」幾乎成爲一種獨立的科學，最足以表示此一部門的重要性。

但是照現代政治一般的趨勢，行政部門之所以特別重要還有三種原因。第一，從傳統自由主義的立場而言，政府的職務是十分簡單的，只是消極的以保境安民爲限。「最懶的政府是最好的政府」是當時一句名言。

自十九世紀初期以來，情形已大不相同。現代的學者認定今日的國家是「社會福利國家」，他所辦理的事情之繁複，就是專制政府也望塵莫及。諸如國民教育，公共衛生，社會福利等等，都是以全民爲對象的，故日常與人民發生密切的關係。第二，現代立法的趨勢，卽在英美等國家，法律只規定原則，許多細目也和歐洲大陸等國家一樣，授權行政機關以命令來規定。英人稱此種辦法爲「委任立法」(Delegated Legislation)，數量遠較法律爲多，但亦極端重要。同時，社會福利立法所引起的糾紛爭訴，現代的趨勢亦有授權行政機關處理之例。這種事務嚴格說來，多少帶有司法色彩，故學者亦有認定行政機關現在是享有「準司法權」(Qusisi-judicial power)，益見行政機關的重要。

第三，立法機關在理論上雖然在立法時決定政策，但一考事實，則許多立法案都是由行政機關草定，送去立法機關去制訂法律的。英國國會是立法機關，但是國會的議程上百分之八十以上的法案是「政府法案」(Government Bius)，卽是由內閣(行政機關)交議的。國會對之如有重大變更而不能取得內閣同意時，卽等於不信任內閣，而引起內閣辭職或國會解散重選。關係最大的國家預算案尤其要取得內閣的同意，但在習慣上國會只能核減不能增加預算，核減不能獲得內閣同意時更必引起政潮。美國雖爲三權分立的總統制，行政與立法機關的關係遠不如英國的內閣制密切，故表面上一切的法律案均由立法機關中的議員自行提出，沒有「政府法案」的名稱，但在事實上則重要的法律案均由行政機關自行擬定，以議員的名義提出。故學者嘗謂美國總統在憲法上是「行政首領」(The Chief Executive)，事實上則同時也是「立法首領」(The Chief Legislator)，總統對於立法，在政黨分佈情形一致時，實具有極大的控制力量。以上是只就自由主義國家而言。至於在獨裁國家中，不但是「全能國家」(Totalitarian State)的觀念使政府職責異常繁重，行政與立法尤集中於獨裁者一人之身，行政首領的重要更莫與倫比。(註一)

二　行政院的組織

國民政府現在的最高行政機關是行政院。關於行政院在政府中的地位的演變情形，我們在上文中已經述說過，在初成立時，即在十七年五院制度初創立時，它構成國民政府的一部分，國務一律由國務會議處理，國民政府主席負實際政治責任。民國十九年間，中央改制，以前的「國民政府會議」改爲「國務會議」，以前以行政院長爲主席，以行政院所屬的各部會長官組成的「行政院會議」取得了「國務會議」的尊稱。在此時期內，實際政治中心實已由國民政府移轉到行政院。二十年十二月改制，國民政府主席「不負實際政治責任」，但行政院的會議則仍稱「行政院會議」，不稱「國務會議」，國民政府則有國民政府委員會，亦無國務會議。在二十年以後行政院在政府中所居的地位實非常重要，是負有實際政治責任的機關。三十二年九月改制，國民政府主席不負實際政治責任之制已取消，但行政院則仍居最重要的地位。

按現在的制度，行政院是以各部及各委員會組織的。十七年十二月二十日的行政院組織法規定「行政院以內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生各部及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁烟五委員會組織之。」其後各部及各委員會雖經多次的添設裁併，這一條法律也曾經多次修正，但是他的基本原則是沒有變更的。（註二）所謂基本原則就是行政院是以各部及各委員會組織成的，各部及各委員會均是行政院的構成分子。換言之，中國現在的中央行政組織是整個的，各部及各委員會雖然個別存在，各依其組織掌理一部分的行政事務，但是他們本身不是有多少單獨性，而是構成行政院的分子。

此種組織方式本是各國所大致相同的，不過中國的情形有其特異之處。在西洋國家中，行政組織中有層級，原爲一般的通例。中國亦然。此處所謂層級是中央政府與地方政府的層級，例如中國有中央政府，有省政府，有縣政府，鮮明構成三個層級。但是在西洋國家中，每一個層級之中便不再有層級，中央政府就是一個層級。中國的情形便不同。國民政府（指上述最狹義的而言），五院，各部及委員會之間也有層級的關係。國民政府對五院下命令，五院對各部會下命令；各部會對五院上呈文，五院又對國民政府上呈文。各部會如果有附屬機關，例如經濟部的資源委員會，他們對於各部會又須上呈文，各部會對之下命令。所以在中央政府之內也

有許多層級，也有許多下命令與上呈文的關係。更重要的，因爲各省政府以及隸屬於行政院的，各省市政府與行政院之部會在「行政系統」上係立於平等的地位。國民政府對於各省市政府固不直接下命令，而必由行政院轉令，各部會却不能直接對各省市政府下命令，而只有用平行機關的咨文，唯有行政院才可以對各省市政府下命令。關於此種關係，本書後面還要專章討論，此處所要指出的是在我國的政治組織中，中央政府本身也是分開成若干層級的，並且層級多少有三個，或則五個六個之多。

事實上在二十年十二月國民政府主席不負實際政治責任的制度下，國民政府在形式上雖然仍對各院下命令，各院對國民政府仍上呈文，但照當時的慣例，國民政府既不負實際政治責任，每一命令又必須由關係院院長副署，始生效力，國民政府對於五院的呈文是照例辦理的，從來不加具意見，不予以改易。當時國民政府如果發現各院之間的事務有相互矛盾之處，也最多轉送到中政會去核辦，而不以國民政府的名義有所指示。（註三）三十二年改制後，情形已不相同。國民政府不但對於五院的呈文可以准駁，並予以指示，他本身也可以不經各院的呈請而頒發命令，飭各院遵照辦理，雖則這種事情現在還不多見。

中國的制度還有一個特點，是各國所無的。中央政府的五院現在不但對國民政府上呈文，同時對於國防最高委員會亦有上呈文之例，而國防最高委員會對於五院也有用命令之例。如果他們之間不用呈文，則五院便須用公函致國防最高委員會秘書廳請其「查照轉陳核定」，而國防最高委員會如不對各院下命令，便用秘書廳的公函用「奉委員長諭」的方式有所指示。在國民政府不負責任的制度下，五院事實上只有一個經常的上級機關，即國防最高委員會；在三十二年改制後便有了兩個上級機關。因此在此次改制時，便有國防最高委員會歸併於國民政府之說，但至今爲止却尙未成爲事實。

中國現行制度還有一個特點：除了國民政府及國防最高委員會對於五院之事可以有所令飭，中央黨部當然也享有此權。中央全會的決議在黨治時期當然是國民政府及五院所須嚴格執行的，中央常會也時常有關於政治上的決議逕由中央黨部秘書處函送各院執行。由此可見在現行制度下，可以指揮各院的機關相當的多，五院的

地位是在這些機關之下的。同時，在二十年至三十二年之間，國民政府本身不負責，五種治權雖由國民政府總攬，但五院都是在獨立行使其五種治權，各自對中央執行委員會負責。在三十二年以後，五院已經不直接對中央執行委員會負責，而對國民政府主席負責，是自此以後，五院對於中央黨部，對於國防最高委員會是否仍然維持既往的關係，實亦不無考慮的餘地。

院的地位還可以從另外一個角度來研究。國民政府分設五院是根據五權憲法的理論而來的。事實上國民政府或其他任何機關都不能增添或裁撤任何一院。五權憲法既是中國政治制度的根本理論，就是最高的權力機關——中國國民黨全國代表大會——對此亦不便變更，雖則理論上五種治權是否必須以五院來行使仍可研究。但是行政院所屬的各部會却是隨時可以增添裁撤的。現行法律規定「行政院經行政院會議及立法院之議決得增置裁併各部各委員會及其他機關。」照此法律規定，行政院對於各部會的設置是有相當的自由，至少他有提議之權。雖然在過去的事實上，行政院或立法院對於此種權力并不是充分予以運用，行政機構的調整例多由較高權力機關，如中央全會或中政會（國防最高委員會）先予以決定，只由行政院擬定修正組織法律的條文，甚而有疑義時再向中央請示。但在法律上則行政院具有提議之權是無疑的。

關於行政院所屬各部會之增置裁併，過去曾經許多次的調整。在最初國民政府成立時，既無五院之設，行政各部均是直接屬於國民政府的。在十四年時只有軍事、外交、財政三部。其後，十六年武漢政府時代，各部仍屬國民政府，情形也與以前大致相同，只是在原有的各部之外增加了交通、司法、教育、勞工、農政、實業、衛生等部。但在此時以後，寧漢分立，國民政府的組織亦大有變更，并且在國民政府之下先後添設了教育行政委員會，中央法制委員會，法制局，大學院等機關，其組織與當時的國民政府組織法均不一致，或且不無衝突。

十七年二月國民政府組織法的修正，沒有多加注意之必要，因為該法實行不久即又經重要的修正，即十七年十月的五院制度的創立。自從這一次修正之後，五種治權遂正式分由五院行使，而行政院即成為「國民政府

最高行政機關」，行政的各部及各委員會遂均改隸於行政院，不復如從前一樣直隸於國民政府。同時，行政院內設多少部會亦在行政院組織法中規定。自從此次改制以後，情形便與以前大不相同。

三　行政院的地位

行政院所屬的各部會以及其他所謂「其他機關」爲數甚多。立法者在釐定他們的職權之時自然是力求各機關間職權合理的劃分，幷且每一次的調整卽是職權的調整。但是在千頭萬緒的行政事務中，淸晰地劃分自然是一件最困難的事情，抑且可以說是絕不可能的。事實上幾乎每一件事情都牽涉到幾個機關職掌，因此各行政部門間的聯絡實爲必不可少的一種工作。各部會的事務一定要有聯絡然後行政才能有協調。這是任何一個政府中所必不可少的一部份。

比較純粹的聯絡更重要的是行政政策的釐定。現代政府的職務繁多，每一件都有進行的必要，因此政府都設有專管機關來辦理各種的事情。然而一個政府在行政上一定要有其先後緩急之分，在某一個時期要聚精會神做某幾件事情，不可以形成「百廢俱舉，一事無成」的局面。究竟在一個時期中政府應當特別注意那幾件事情卽是所謂行政政策，決定了這個政策之後各主管機關便依照着執行。在任何一個社會中必定有許多人提倡由政府來辦理他們所特別注意的事情。各個政府主管機關一定也是特別注意其所主管的那些事情，希望能夠充分發展。這種情形是各國所具有的，用美國人的說法，政府是不斷地受着這種「壓力」的。政府自然是要辦事情的，但是他們的任務是如何權衡輕重緩急，審度國家的需要而釐定其行政的政策。沒有行政政策的行政只是淩亂的行政。

在西洋民主國家中，行政政策的決定是內閣的事情，內閣是由各行政部門的長官組成的。在我們的政府裏，各行政部門的長官所組成的是行政院會議，該會議卽是我國行政政策的決定機關，也就是各部會間聯絡協調的處所。在上文中我們曾說中央政治委員會是我國的政策決定機關，他的範圍包括甚廣。行政院會議是行政

政策的決定機關，其範圍比較的狹。同時，我國現在訓政時期，最高的政策決定機關是黨的系統中的中政會。因為如此，所以行政院會議所決定的行政政策其較重要者何須送請中政會（日後的國防最高會議及國防最高委員會）作最後的決定。行政的計劃，如戰爭期間的第二期戰時行政計劃，及每年度的國家總預算，都是經過行政院會議後送請中政會決定的，因為行政計劃與預算是行政政策的具體的表現。至於日常行政中的較小的政策問題，如某一事辦不辦，如何辦等等，也例須經過中政會議。因此在我國的行政制度中，行政院會議之上是尚有中政會作最後的決定的。這種情形與西洋民主國家的內閣不同，雖則在實際上行政院會議的決議在中政會的席上是具有相當大的勢力的。（註四）

依照法律的規定，行政院會議應當議決下列七種事項：（一）提出於立法院之法律案，（二）提出於立法院之預算案，（三）提出於立法院之大赦案，（四）提出於立法院之宣戰媾和案、條約案、及其它重要國際事項，（五）荐任以上行政司法官吏之任免，及陸海空軍軍官佐，少尉以上之任官免官，少校以上之任職免職事項，（六）行政院各部及各委員會間不能解決之事項，（七）其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項。（註五）大赦、宣戰、媾和等是國家的大事，自然先得由行政院會議議決然後再提出於立法院，但是這種事情經行政院會議議決後自然是要先送請中政會決定的。事實上則可以由國防最高委員會逕自決議，不經過行政院。法律案，條約案及其他重要國際事項經過行政院會議議決後，其關係立法原則問題的也必經過中政會再發交立法院審議，或由中政會逕自決定，其他則由行政院直送到立法院去。預算案依預算法律程序自是先送中政會的。所餘的比較重要的是「行政院各部及各委員會間不能解決之事項」，也就是上面所說的聯絡工作。至於院長交付討論的案件自然是比較重要的事情，或關涉到若干部會的事情。由此可見行政院會議最主要的任務是行政政策的厘定及各部會間的聯絡。從法律的規定這是相當明顯的。

四　行政院會議的組成

行政院會議由行政院院長，副院長，各部部長，各委員會委員長，行政院秘書長，政務處長組織之。各部部長，各委員會委員長，如因事不能出席行政院會議，得派各該部次長，各該委員會副委員長列席。衞生署署長，地政署署長，水利委員會主任委員亦得列席。（註六）但事實情形却與這個規定不甚相同。在近年行政院會議列席者尚不只此。國民政府主計長，國家總動員會議秘書長，中央設計局秘書長，亦經先後被院長指定列席。此外在許多行政院顧問當中只有一位經常列席。（註七）行政院會議以院長爲主席，院長不能到時便由副院長擔任主席，各部部長不能到時照例由政務次長列席，政務次長亦不能到時卽由常務次長列席，各委員長不能出席時卽由副委員長列席，副委員長也不到時，也有由常務委員列席之例。如果一個部長或委員長是兼任可以出席行政院會議的職務時，其所兼的職務便可以派政務次長出席。例如孔祥熙氏一方面是行政院長或副院長，一方面又是財政部部長，財政部便由政務次長經常列席。這是現在行政院會議的一般情形。（註八）

但是過去却不是一直如是的。在二十一年至二十五年之間，行政院會議的出席與列席人員遠較現在爲多，除了應行出席的部長委員長外，各部的政務次長及常務次長，各委員會的副委員長，無論部長與委員長出席與否，是一律列席的。同時，別的人員，如同南京市市長，也照例參加，形成了人數極多的一個會議。這些列席人員法律上并不曾規定他們可以參加，他們參加是行政院院長決定的，到開會時以開會通知書發給他們。爲什麼要使得行政院會議如是龐大，在官文書中看不出什麼理由，大約也不外是「集思廣益」，或是力求取得聯繫。但這是有其限度的，且旣有長官出席，便可以不必再有次官列席。故在二十五年將這個辦法取消，而嚴格的以部長及委員長出席及少數列席者爲限。

二十七年一月，孔祥熙氏爲行政院長，張羣氏爲副院長。在這個時期中，行政院的正副院長經常的均出席院會。二十八年十二月以後，蔣院長不常出席，會議多由孔副院長主席。每一次會議開始，在戰爭期間照例由外交部部長及軍政部部長分別報告外交軍事。遇到報告中有重大的事件，院會對之也必定有一番討論。外交軍事以外的重要問題，如預算問題，物價問題，也偶有一番討論。這種討論是交換意見性質的，大部沒有正式

的決議。報告或討論之後即照議事日程進行。議事日程是行政院祕書處及政務處編製的，內分(一)報告事項，(二)討論事項，(三)任免事項。這三部分又分在兩本之中，一本是祕密議程，一本是普通議程。祕密議程中大多是有關軍事的，如軍事工程等。報告事項是相當簡單的，例如院會決議交某一部會或祕書處政務處辦理的事情，辦完了照例得報告院會。任免事項大都是事先決定了的，或根本不成什麼問題的，故關於任免，行政院會議照例沒有多少討論，經過院會只是一種形式。討論事項自然構成議程的最重要部分，先由擔任記錄者宣讀，然後進行討論，討論後即付決議。

按照最近的行政院會議規則的規定，討論事件以出席者過半數之同意決定；討論結果有數說時主席依次付表決；有修正案時應將修正案先付表決；表決方法以舉手或起立行之；可否同數時取決於主席。同時，表決權只出席人員有之，「列席人員無表決權」。事實上行政院會議從來不如是進行，每一案件依慣例不付表決，只由主席集合各方的意見作一個決定，這個決定大多相當簡單。如果一案的內容複雜，各方面的意見有相當距離，便可以交付有關機關開會審查，審查後製成審查意見再提出院會。如院會仍認爲有問題還可以再付審查，或指示幾個原則，交付審查。因爲院會照例不取正式表決的方式，所以出席與列席實無區別，以前列席人數甚多的局面是不甚妥當的。

行政院每星期舉行會議一次，從無間斷，即缺席亦絕無僅有。除了這個正式的會議以外，行政院院長及各部會長官還不時有非正式的「談話會」。在二十五年蔣院長之時，曾經指定部會長官中幾位重要的，如外交部長，實業部長，軍政部長等到院長官邸中談話。其後孔院長時代每星期也例有一次「談話會」，由各部部長及委員會委員長參加，出席者與院會無異。因爲院會的議程照例是非常擁擠的，具體的瑣碎的事情甚多，也許沒有時間充分討論當前的重大問題，這種談話會有時實較正式的會議尤爲重要。但是這種談話會現在幷未養成爲一種制度，後來亦未繼續舉行。(註九)

五　行政院院長與副院長

行政院院長副院長現在是我國政府中負有實際政治責任的人物，其地位十分重要。他們同其他的院長一樣是由中國國民黨中央執行委員會選任的。在國民政府初成立時，國民政府主席負實際責任，行政院的地位不甚重要。自二十年年底改制以後，行政院遂成為舉足重輕的行政中樞。第一次任行政院長的是譚延闓氏，譚氏逝世後曾由國民政府蔣主席兼任。二十年年底，中央選任孫科氏為院長，任職僅四十餘日即由汪兆銘氏繼任，至二十四年年底汪氏被刺受傷，中央遂又選任蔣委員長兼任，至二十七年一月由孔祥熙氏繼任，至二十八年十二月，孔氏辭職，再由蔣委員長兼任。院長因事故不能執行職務時由副院長代理，這是自然的代理，不是須經過特別手續的。這便是說，一遇到院長有事故時，副院長便自然處理院長所辦的事情，用不着經過正式宣布。這個代理的時間或久或暫，也無一定的期間。在過去行政院副院長陳銘樞、宋子文、孔祥熙均曾經代行院長職權。二十六年間，行政院副院長孔祥熙氏在歐洲代表中國參加慶祝英國王喬治第六世加冕典禮，適逢中日戰爭爆發，蔣院長以軍事緊急不暇兼理行政院院務，曾一度由外交部部長王寵惠氏代拆代行。本來照法律的排列，外交部部長是在內政部長之後的，故院長副院長不能視事時自應由內政部長代理。王氏以外交部長的資格代拆代行是一個例外，但不久孔氏即自歐洲歸來，政府亦行改組。

在院長能夠處理院務的時候，副院長本身是沒有特定的職務的。但是副院長有時是兼任一部的部長，如宋子文氏及孔祥熙氏均兼任財政部長。二十七年初至二十八年底副院長張羣氏却并不曾兼任行政院部會的長官，但他是國防最高委員會的秘書長，在院務的處理上這件事有極大的聯絡作用。行政院會議決議某一件事情交付審查時，如情節重大可以指定交由各部會長官審查。在這種場合下，率多由副院長召集。二十八年十二月後，蔣院長因為軍事黨務工作繁重，對於院務，除最關重要者仍自行處理外，經常的事務便完全由孔副院長代理。孔氏實在擔負行政院的責任。但這只能視為一種例外的情形，不能構成一個先例，何況最關重要的事情仍

是由蔣院長自行處理的。

六　行政院與各部會

行政院與各部會，行政院院長與各部會長官間的關係如何是一個不容易解答的問題。從行政院會議的地位講來，行政院本來是一種合議制的機關，即是比較重要的問題均取決於各部會長官所組成的會議。在上文說過，事實上行政院會議的議程中也的確包括了一切的重要問題。但是行政院本身却又是各部會的上級機關，各部會辦理的事情，比較上重要的又一律要呈請行政院核准。在公文的程式上各部會對於行政院所行的是呈文，行政院對於各部會所行則是命令。由此益可證明行政院是各部會的上級機關。然而所謂行政院又是什麼呢？行政院是以各部及各委員會組織的，此外則只有院長，副院長，秘書處及政務處。因此所謂行政院除了行政院會議之外便是院長，院長實爲各部會長官的上司。各部會所辦的事情要經過院長核准；他也可以命令各部會做他認爲應做的事情。在此我們又可以看出行政院也有其首領制的色彩，或說是首領制與會議制併有的一種制度。

這個說法也可以從行政院會議的習慣看得出來。行政院院長是院會的主席，討論議案時也不採正式表決的方式，院長既爲各部會的長官，他的意見自然具有特殊的力量，所以院長在院會中實居指導的地位。同時，行政院中對於比較重要的事情，事先必經過院長同意，或逕由院長發動。因爲重要的事情在院會以前即皆有院長的意見參加其中，大都是照案通過，但陳述理由請求院長再加考慮或另訂辦法之例亦所在多有。因爲院長在院會的地位崇高，事先他又時常參預其事，故在行政院會議中首領制的成分仍極濃厚，雖則其濃厚的程度也不致於完全抹煞了合議制的精神。

七　行政院的幕僚機關

行政院自十七年成立至今均設有祕書處與政務處。祕書處有祕書長一人，政務處有政務處長一人，其下則設有祕書及參事若干人。原來祕書處的職掌是有法律劃分的，政務處掌理院會議事，行政計劃，及工作報告，調查設計編譯等事項，祕書處則掌理文書收發分配保管，職員任免遴調，印信典守，出納庶務等事項。自始這個分工的辦法便不曾嚴格的遵守。行政院本身的職員為數不多，但是因為他是中央行政的總樞，各部會及各省市政府對於他的公文是很多的。行政院會議的事項亦為數甚多，一一都得處理，故事務亦極繁賾。在一個時期中祕書處與政務處是分工的，每一處審核辦理一類的公事。二十五年間修正行政院組織法，行政院祕書長改為「特任」，政務處長則仍為簡任，在官階上祕書長較高，故權力亦比較增大，從前分工的辦法亦旋被取消，一切的事務遂均經過政務處長與祕書長，除了要送請院長或副院長批示的公事外，其他次要公事的最後的決定權遂在祕書長手中。三十年後政務處長也改為「特任」的，兩人均為行政院的「幕僚長」。

現在「行政院為審核撰擬各項文件，由祕書長及政務處長，呈請行政院長指派簡任祕書參事分組辦事，每組設主任一人，由院長就簡任祕書參事中指定兼任之。」根據於這一個規定，行政院的祕書處政務處便分成許多組，分別的辦理各類性質的公文，每一組有主任一人，也許配置有參事或祕書一二人，下分各科，每組一科至四科不等。科有科長、科員、編審、書記官、書記等等。這些組經辦的事情也時常改變，一視需要而定。(註一〇)

我們曾說行政院的一個主要任務是聯絡其所屬的部會的工作。行政院會議是一個主要的聯絡機關，但初步的工作則由行政院祕書處與政務處辦理，在中國的行政上他們實具相當的重要性。根據事實的經驗，這種聯絡的工作採用三種具體的方式。(一)凡是一件公文，如一個省市政府的施政計劃，呈送到行政院核定的時候，行政院便將其分別交給各有關的部會去審核，由他們就其主管部分提出意見。行政院祕書政務兩處的工作就是綜合各部會的意見來修正這個省市政府的施政計劃，使得他成為一個完整的計劃，送到中央設計局去。又如每年中央執行委員會或國民參政會開會，行政院照例有一個報告，這種報告，也是由祕書處政務處就各部會的報告彙編而成的。同時，各部會都有他們的計劃，也有報告。行政院祕書處政務處實有考核他們的計劃與報告是否相符的

責任。(二)凡是一件事情關係到許多部會，在未提出院會以前，往往先由秘書處政務處召集各有關機關審查，各部會例派高級職員如次長、參事、秘書、司長、或其代表參加，由秘書處或政務處的秘書參事（大部是組主任）主席，比較重要的由秘書長政務處長主席，擬定審查意見，或呈院長核定，或提出院會決定。院會交付審查或重付審查的案件也是一樣。這種審查實爲一種初步的聯絡工作，其審查意見是大部可以爲院長或院會所採納的。(三)凡是一件事情，雖不牽涉到各部會，因此可以不必交付審查，但是從整個行政立場是有問題的，或是有先例可援的，或與法定的手續不合的等等，秘書政務兩處也可以於將其提出院會時「簽註意見」，連同原案一併提出。院會對於此種意見照案通過的可能性是很大的。以上三種是行政院秘書處政務處工作的主要方式。照一般重要工作而言，行政院的公文是以院長的名義對外的，但次要的或例行的案件則秘書處亦可對外行文（政務處照近年的慣例向不對外行文），或用秘書處的公函轉達院長的意旨，或用「通知單」與各部會署聯絡。

行政院本身還有些機構可以一提。二十九年起，行政院依照主計制度設會計處，辦理歲計、會計、統計等事項，直接對國民政府主計處負責。行政院在預算法上是「第一級主管機關」，工作相當重要。人事管理條例實行後，行政院有人事室，也具有相當獨立性。「爲審議行政法規」，又設法規委員會。依照各機關設置設計考核委員會通則，又有設計考核委員會，審核各部會署及省市政府的各種工作計劃及報告。行政院爲訴願的最高審議機關，故在院內設訴願審議委員會，處理各種再訴願案件。以上各種機構的人員，除少數低級人員外，大部由行政院本身的高級人員兼任主任委員及委員。此外，行政院也有與其他院合併組織機構之例，如行政院與考試院合組有公務員內外互調審查委員會。同時，也有由行政院所屬各部會署人員組成的委員會，此種機關近來增加甚多，如抗戰損失調查委員會，敵人罪行調查委員會，敵產處理委員會，善後救濟調查設計委員會，公務員生活改善委員會，邊疆建設計劃委員會等等。此種機構均是根據行政院組織法第十三條「行政院爲處理特定事務得於院內設立各種委員會」的規定設立的，時有變更。

八　經濟會議與國家總動員會議

抗戰期間，經濟作戰重要，故在二十九年間決定在行政院內設立機構專辦這件大事。經濟會議以行政院院長爲主席，參加的爲各與經濟有關的機關長官及其重要的附屬機關長官，金融機關，如中央銀行的總裁副總裁，亦出席會議。經濟會議設有秘書長，設秘書處，幷分組辦事，以行政院院長名義行文。

三十一年三月二十九日，國民政府公布國家總動員法，目的在「於戰時集中運用全國之人力物力，加強國防力量，貫徹抗戰目的。」爲執行此一重要法律，中央決定將行政院的經濟會議改組爲國家總動員會議，在初爲常務委員三人制，後改爲主席制，以行政院院長爲主席，但仍有常務委員及委員。參加此會議的人數較經濟會議尤多，各機關中的幕僚亦有列爲委員的。國家總動員會議設有秘書長一人，副秘書長二人，亦有參事秘書等，幷分處及組辦事，其組織甚爲龐大，較行政院秘書處政務處的人數爲多。國家總動員的業務甚繁，但會議則爲一種決定政策的機關，執行則仍由行政院的各部會署執行。國家總動員法實施綱要說：

> 國家總動員業務，應由主管部會署分掌，必要時得酌增人員。其無主管機關者，由行政院斟酌指定之，幷得於必要時增設專管機關。事涉兩個機關以上者，應由關係機關會商分掌範圍，幷由院長指定其中一個機關負綜合聯繫之責。至若各部門總動員業務之綜理推動聯合配合審議與考核，則由國家總動員會議總攬之。

後來，國家總動員會議所集中力量來辦理的是執行「限價」的方案，因爲無適當的主管機關，事實上係由國家總動員會議秘書長負責主持。但是這個機構經多次的演變，已嫌其過去龐大笨重，大有尾大不掉之勢，故有縮小組織之議。其實行政院爲經常的行政機關，總動員業務當然是行政院在戰事期間分內的職責，是否應當另立機關，致使政令紛歧，實成疑問。

(註一)參看陳之邁，行政概論，第一章。

(註二)最近一次在三十二年十月一日。

(註三)依照國民政府組織法的規定，院與院間不能解決之事項原應由國民政府委員會處理，但事實上則不然。

(註四)行政院組織法第三條。

(註五)蔣委員長在「行政三聯制講演大綱」中說：「首先要明白我國的政務官與歐美的政務官不同。平常所謂政務官就是決定與執行政策的官吏，所以在外國當外交部長的，他可以說我的外交政策如何如何，就是內閣總理或總統與他的政策不同的時候，他可以堅持他的政策，因政策不同而辭職的，實在不少先例。但是我國就不大相同。可以說我國所有政府中重要的政策、現在均由國防最高委員會來決定，也可以說是黨決定政府中各部門重要的政策。我國所謂政務官，考其主要任務，是偏重於政策的執行，而不是政策的決定。」陳之邁，「我國中樞政治的特色」，新經濟半月刊，第七卷第六期，闡述此點較詳。

(註六)國民政府組織法，第二十四條。

(註七)行政院會議規則，第二及第三條，三十二年十月二十六日修正。

(註八)爲蔣作賓氏。蔣氏逝世後即無顧問列席行政院會議。顧問列席亦有疑義，因有外國人被任爲顧問的。

(註九)以上是經常的人員。此外尚有臨時列席的，在討論有關案件時說明，說明後即退席。

(註一〇)三十二年六月後，每兩星期舉行一次「事務會報」，由行政院秘書長或政務處長主席，各部會由次官(大多係常務次長)出席。

(註一一)以上均見行政院組織法各條。

第十六章　行政機構的組織及職權(上)

一　行政機構的設置

民國十七年十二月二十日公布的行政院組織法規定「行政院以內政、外交、軍政、財政、農鑛、工商、教育、交通、鐵道、衛生各部及建設、蒙藏、僑務、勞工、禁烟五委員會組織之。」自從那時行政院的成立起直至今日，行政院中的部會曾經許多次的變更。照法律而言，部會的增設與裁併，行政院有提議權，立法院有議決權。(註一)在事實上則部會的增置裁併是大事情，往往由中央執行委員會或中央政治委員會(國防最高委員會)發動，(註二)行政院本身很少動議，而立法院在議決的時候也受拘束。但是這個程序雖似極為嚴重，在事實上變遷仍然很多，正如西洋國家的部會一樣時常變動　因此行政院的組織相當的不固定，有的機關由國民政府改隸行政院，有的由行政院改為直隸國民政府，有的由中央黨部劃來，也有由行政院劃到中央黨部；有的由行政院與軍事委員會間，或由行政院與司法院間，彼此互調。故各院與各部會的組織法規也須要時常修改。時至民國三十二年年底，行政院內純粹行政的機關共有內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會、糧食、司法行政等十二部，和蒙藏、僑務、振濟三委員會，與衛生，地政兩署；此外還有一個水利委員會，自備一格。至於非屬純粹的行政機關則為數甚多，并且時設時裁，不易枚舉。

在我們說明他們設置的情形以前，對於他們的設置的理由不妨略加述說。講求行政機構的人時常說政府機構的設置貴乎系統清明，責任與權力專一，不可以淩亂駢叠，所以性質相同的事情應當交給一個機關去統籌辦理，不宜分由若干不同的機關去辦。同時，他們又往往認為為推行一件事情最好由一個專管機關主持以負其全責，不宜附屬於一個機關，以致不易推動。這兩個原則雖非絕對相反的，但也不是完全相同的。過去政府在設立

機關時，對於這兩個原則，時而側重其一，時而側重其二，故有不斷的變動。這種變動完全為適應事實上的需要，包括人事的成分在內，也不能完全認為妥適，自也不能一筆認為不當。這是第一點。

復次，行政機關的事務實在是太繁複，每一事與其他事的關聯實在太多，故事實上不得不分工辦理。但是如何分工却是一個極難有合理解決辦法的問題，故有時不能不講求便利，有時又不能不爲武斷的決定。但是如果事態有所變更，或在實行上又發生了故障，遂又不得不加以改變以順應環境，故變動乃極繁頻，在本章後節所述的事實中可以看出。此其二。

我國現在的制度，在外國屬於行政部門的事情，在我國則未必屬於行政院；行政院以外也儘有行政機關，軍事委員會，中央黨部，現在都有行政機關，他們同行政院是併立的，不相隸屬的。這個現象的造因也是事實的要求，但事實有所改變，制度也便隨之而異，於是三番兩次的調整乃不可免。此其三。

政府當局曾始對於行政制度都有使其更臻合理的企求，有若干次範圍龐大的變革，且有專門人員不斷地在研究之中。民國二十一年間，中央政治會議便有行政法規整理委員會的組織，從法規中來調整行政機構。此一委員會的報告書有許多極具體的建議，但什九未有見諸實行。民國三十年間，中央又曾指派十八位專家組成委員會研究，其建議也有見諸實施的。行政院，中央設計局，中政會法制專門委員會等機關對於此事仍在不斷研究之中，點滴的實現。二十七年的大調整（後詳）是其中規模較大的一次。（註三）

為敍述便利起見，與其逐一機關分別敍述，似不如將行政院所屬的機關，依其工作性質，分成幾大門類，在敍述每一門類時說明其機構及職掌。機構儘有變更，職掌則大都是相類似的。這種分法也許多少有些武斷，但是也有根據的：行政院對中央全會的工作報告往往便是如此劃分的，雖則也有例外。

二　內務行政機構

首先敍述的是內政的機構。我國現在主持內政的主管機關是行政院內的內政部。在我國現制下，內政部是

首席部，居各部之首，在行政院院長副院長均不能執行職務時，即由內政部部長代理。此所謂首席部的意義。然而過去尚無此例：民國二十六年秋間行政院將院長及孔副院長均因故不能視事時，行政院院務是由當時外交部王部長寵惠代理的，以內政部為首席部的制度倣自法國第三共和國，（註四）原因是因為我國的內政制度與法國的相類似，但實際上也不盡相同。

內政部本身的組織與各部相似。照最近的組織，他除部長，政務及常務次長，以及總務司外，設有民政、戶政、警政、營建、禮俗五司和禁烟委員會。衛生的事項原來是在行政院內設部專管的；後來改為衛生署，隸屬於行政院；二十七年的調整改成隸屬於內政部，成為其一個直屬機關；二十九年衛生署又恢復舊觀，成為隸屬行政院的一個單位。土地行政原來也是內政部的一種重要工作，他設有一個地政司和一個地價申報處，執行土地法及其他土地法令繁複的行政工作。三十一年後劃出而自成一地政署，和衛生署一樣隸屬於行政院。禁烟委員會原亦為行政院內的一個委員會，一度由軍事委員會設禁烟總會辦理，後來改歸內政部。戶政與營建司是三十一年新添的機構，一管戶籍行政，一管工務行政。由此可見內政部的職掌是十分龐雜的。

因為民政是內政項目中最重要的職權，但牽涉到制度的運用，此處不妨略加敘述。所謂民政最主要的項目是地方行政的指揮與地方自治的監督。這一類事情應統歸內政部主管。但是在實際上內政部在行使這一部份職權時却有許多的限制。第一，內政部是行政院內的一個部，在地位上他與各省及直隸行政院的市政府立於平等的地位。在法律上「內政部就主管事務對於各地方最高級行政長官之命令或處分認為有違背法令或逾越權限者得提經行政院會議議決後停止或撤消之，」故內政部對於各省市政府不能以命令行事而只能用公文程式上之所謂「咨」（即平行機關所用的公文），而只有行政院可以用「令」，故較重要的事情均須由行政院來指揮監督各省市政府。第二，我國地方制度的厘定原是內政部的事情，而厘定的一種重要方法多是草訂各種法律。在我國立法之權固與別國一樣不在內政部手中，即起草之責也多不由內政部擔負。過去與現行的有關地方行政的法律固也有出自內政部之手的，但有的則是軍事委員會從前的豫鄂皖剿匪總司令部和南昌行營起草制定的；有的

由立法院自治法起草委員會草訂的；二十八年的縣各級組織綱要則爲國防最高委員會所組織的地方自治討論會的產物；而此一綱要的補充法規則又由政府在行政院內特設一個縣政計劃委員會負起草之責。（註五）第三，法國的內政部所以重要是因爲他是辦理選舉的機關，同時又能控制各郡長官(Préfet)的人選。我國現在尙無正常的選舉制度，國民大會選舉從前也由直隸國民政府的國民大會選舉總事務所來辦，不由內政部來辦，三十一年後則改由內政部辦理，但已辦完的已達六分之五。（註六）戰時臨時性質的民意機關，全國性的國民參政會選舉由國防最高委員會辦理，各省臨時參議會由行政院辦理，由國防最高委員會通過，縣臨時參議會由各省政府辦理，故內政部在此無多大的參預機會。至於地方政府各級官吏的人選則內政部甚少可以過問的，因此他的地位不如法國的內政部那樣高。

最重要的原因還是在過去十數年中，部長次長更動在各部中最爲頻繁，以致難有一個一貫的方針與政策。同時，過去許多有關地方制度的法規，尤其是出自立法院者，陳義過高，扞格難行，以致推行不易收效。這雖非內政部本身之過，但也時常被人認爲他缺乏成績而對他不加重視。

但是內政部在推行民政部門的工作雖然有許多困難，這一部分工作却是異常重要的。地方行政制度的建立是立國的根本，地方自治的推行爲訓政時期的中心工作，且爲憲政實施的基礎，故此一部分工作實居舉足輕重的地位。自二十八年九月縣各級組織綱要施行以來，內政部成了執行此一部法律的重要機關，工作尤爲繁重。

內政部其他部分的職掌亦極爲重要。戶籍是一切庶政的根本，中國直到目前還沒有完全可靠的戶籍統計是一件可恥的事情，故自三十一年來戶籍行政即被列爲內政部的中心工作，嚴密督促各省市實施。警察是一個國家執行政令最重要的工具，故爲現代國家必具的條件，將來的趨勢自然是逐漸的以現代化的警察來代理現在的保安團隊，即所謂「裁團改警」。在眞正上軌道的國家內，當然保甲制度亦將爲警察所代替。營建的工作是管理全國的工務行政的，執行建築法，都市計劃法，及管理一部分的公用事業，如自來水。此爲積極建設時一個

重要的部門。禮俗行政的主要目的在「移風易俗」。現在關於禮俗行政是由教育部所設的禮樂館制定的，而由內政部予以執行。褒揚撫卹及古物保存等也是內政部禮俗司的職掌。禁烟是我國一項特殊行政，現在「六年禁烟計劃」雖已在二十九年滿期，但是此一項行政工作仍然很多，從前財政部也管理一部分，現在則無論種、運、售、吸一律由內政部負責。至於由鴉片所提鍊的毒品之經理則由衛生署所設的麻醉藥品經理處負責。

內政的另一部門是蒙古西藏的特殊行政。蒙藏的人民在言語，風俗各方面均與內地人民不同，蒙古的盟旗制度，西藏的政教制度，亦與各省縣互異。為尊重他們的固有文化起見，在行政上自然不得不有一種比較特殊的辦法。政府為適應這個需要，遂在行政院之內特別設立一個機關以主持其事。行政院內自十七年以來即有蒙藏委員會之設置，負辦理蒙古西藏特殊行政的責任。他的內部組織，除委員長，副委員長和委員外，設有蒙事和藏事兩處，處理日常的事務。此外并在地方上設有許多機關，大都隸屬於行政院，如蒙旗宣化使署，綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署等等；從前設立而事實上已停止工作的有西陲宣化使署，察哈爾省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會等。現在駐在西藏拉薩的有蒙藏委員會駐藏辦事處。

三　外交行政機構

外交政策的決定機關，在黨治的原則下，自然屬於黨的系統。現在常行集會的當為國防最高委員會。協助國防最高委員會擬訂外交政策的現為外交專門委員會，亦即是以前中央政治委員會的外交專門委員會。上文曾說中政會自十八年以來即有外交組之設，同時又有外交委員會，國際問題研究組，及國防委員會，以研究討論外交上及國防上諸種問題。其中外交委員會是因「九一八」事變而產生的，一時曾為外交政策的指導中心。二十一年一月，此會曾一度結束，但旋即恢復，至二十三年起卻又無形消滅。國際問題研究組是二十二年十一月決議成立的，但實際上并未有何具體表現。國防委員會委員大多為負有實際軍事政治責任之人，由行政院院長兼委員長。自成立至二十四年十一月佔有相當重要地位。其後中政會改組，會下設外交專門委員會，即為今

日國防最高委員會下之濫觴。此委員會在性質上雖和法制、經濟、財政、教育等專門委員會相同，但開會討論具體案件之時甚少，工作偏重於討論研究。自二十七年以來，軍事委員會內設有參事室，內設參事主任及參事，專員等。這個機構近年來的工作重心亦在研究國際外交問題，供軍事委員會委員長的參考。他的工作性質與上述外交專門委員會大致相同，即人事上亦有相同之處。（註七）

負擔外交行政責任的當然是外交部，其職掌爲「管理國際交涉及關於在外僑民居留外人中外商業之一切事務」。（註八）外交部現分亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報、禮賓、總務八司。前四司是按地理來分工的，法律上并且明白規定亞東包括日本及泰國；亞西包括蘇聯、土耳其、伊朗、阿富汗、伊拉克、及其他亞西各國；歐洲包括歐洲及澳洲、非洲各國；美洲即包括美洲各國。中國與這些國家的政治、通商、經濟、財政、軍事、外交、本國僑民、各國在中國之僑民之保護及取締等事項，均由各司分別辦理。在民國初年的時候，外交部也是分司的，但不以地域來劃分。那時，除了祕書處外，分爲外政、商務、編譯 庶務四司。（註九）其後雖仍多變更，且曾一度擬議以民族爲劃司標準（例如拉丁司、斯撦夫司等），但未採以地域來劃分的辦法。國民政府成立初，外交部在初分局，後分科，最後分司辦事，而司的名稱則以數目字來定（如第一司第二司等）。十七年外交部分爲總務、國際、亞洲、歐美、情報五司。二十七年外交部組織變更，遂以地域來分司，與上述相同，即以當時的國際司「關於國際公約事項」成立條約司，而將當時的條約委員會歸併在內；將歐美司分爲兩司，亞洲司亦分爲亞東、亞西兩部分。現在的條約司是掌理關於國聯聯合會，及其他國際組織，國際會議，條約之研究撰擬解釋及有關條約之法律，國際法之研究等事項。情報司的主要任務在收集情報及宣傳。他的職務與中央黨部宣傳部的國際宣傳處是很不容易劃分的。禮賓司是三十二年七月新增的，掌理關於中外使節之徵詢同意及遞交國書，外國駐華使領館之設置變更，人員到任離任，國際間勛章之收受頒給，接待外賓，簽證護照等事項。總務司則與一般的機關總務部分相同。這是當前外交部組織的一般情形。

四　駐外使領館及僑務

辦理外交的一種方式是由政府派遣正式使節常川辦理交涉。我國與外國互相派遣使節是近代的事情，現在則已成為常例。現在我們依照國際公法與慣例也與我國有邦交的國家交換使節，幷設領事辦理商務。現在我國的外交官依照最近所頒的外交人員任用條例，分為大使、公使、代辦三種身份，其中大使是特任的，公使為簡任官，代辦或為簡任或為薦任。他們的機關是大使館或公使館，內設參事、祕書、隨員等官職。遇有特殊的事務，政府可以派遣特使、專使、或代表團等到外國去。這些都是極為重要的官職，影響於一個國家的國際關係及地位極大。此外，還有領事館，負有管理商務及當地華僑之責。現制領事也分為三種：總領事、領事、副領事，其設置一視其駐在地方的重要與否。(註一〇)

為了辦理海外的僑務，除中央黨部設有海外部來辦理海外僑胞的黨務外，復在行政院內設有一個僑務委員會。這一個機關的組織與行政院中的其他委員會大致相同，委員當中大都均為華僑的鉅子。僑務委員會內設有僑務管理處和僑民教育處。他的職掌如何同其他有關機關合作成為一個相當困難的問題，因為關於黨務方面他與中央海外部要通力合作，關於與外國交涉事項要由外交部辦理，關於僑民教育事項又要與教育部取得聯繫，關於僑民投資更必須與經濟部商量，關於華僑匯款又要同財政部合作等等。但是僑民的問題的確是一個特別的問題，政府為特別重視這件事情，故特設一個委員會來辦理此事。政府中每一部門的行政都不能同別的部門毫無關係，在經常辦事上自然要時時維持緊密的聯繫，這種聯繫是可以在行政院本身得到的。

五　軍事機構的演變

軍事行政在現制下不完全屬於行政院，而且大部分不在行政院。這種情形與外國的通例頗不相同。在行政院內誠然有一個軍政部，但軍政部同時又隸屬於行政院以外而不與行政院相統屬的軍事委員會，故敍述軍事行政

應從軍事委員會開始。

在十七年行政院初成立之時，軍事行政是全部在行政院之內的，那時軍政部只屬於行政院。二十一年年初，國民政府決定設立一個軍事委員會，直隸於國民政府，行政院對於軍事行政之權遂不完全，後來軍事委員會的範圍也屢經變遷，在中日戰爭爆發後尤趨廣泛，內部組織至為龐大，此處只能為簡單的敍述。

在初組織的時候，軍事委員會是全國最高軍事機關，其職掌為關於國防綏靖之統率事宜，軍事章制，軍事教育方針之最高決定，軍費支配，軍事重要補充之最高審核；軍事建設，軍隊編遣之最高決定；及中將及獨立任務少將以上任免之審核。當時的組織有委員長一人，委員七人至九人，均由中政會選定由國民政府特任。此外則各單位的長官都是當然委員，并由委員中互推三人至五人為常務委員，輔助委員長籌劃一切事宜。嗣後於常務委員之外，更設副委員長，有時一人，有時二人。行政院院長得出席軍事委員會會議。

軍事委員會以外的機關有幾個任此擇要述說。軍事參議院為「軍事最高諮詢建議機關」，在初是直隸國民政府的，與軍事委員會在系統上立於平等地位，但其院長則為後者的當然委員。參謀本部也是直隸國民政府的，掌理國防及用兵事宜，其首長（參謀總長）亦為軍事委員會當然委員。訓練總監部的首長為訓練總監，掌理全國軍隊教育及所轄學校并國民軍事教育事宜，軍政部及海軍部為行政院內之部，但同時屬於軍委會。訓練總監，上述兩部部長，及軍委會各廳主任，亦均為軍事委員會當然委員。

二十六年軍委會的組織有所變更，上述直隸國民政府之軍事參議院，參謀本部，及訓練總監部，均改隸軍事委員會。此外添設航空委員會，主持空軍的事宜。原來的國防設計委員會改為資源委員會，專司有關國防資源的調查研究。同時，又有政訓、防空、軍法等處，和調查統計局。後一個機關的任務是辦理特務的。至於幕僚機關則為辦公廳，內分二室及四處。這是當時軍事機構的大略情形，但不久便又起了重大的變化。

二十六年七月，中日戰爭開始。當時中央為應付這個非常事變起見，對于當時的中央政制有根本改制的動議。二十六年八月，中政會曾擬定一種陸海空軍大本營組織法，以軍事為絕對的中心，發揮戰時行政的高度效

能。後來因爲種種原因，設立大本營的制度幷未實現。二十六年九月，中央決議「由軍事委員會委員長行使陸海空軍最高統帥權，幷授權委員長對於黨政統一指揮。」根據於這個根本原則，黨、政、軍三方面的機構均有大規模的改變。這個改變的第一步是在軍事委員會之下分設六個部，在軍事委員會委員長及參謀總長指揮監督之下分掌：(1)作戰，(2)政略，(3)國防工業，(4)國防經濟，(5)國際宣傳，(6)民衆訓練等事項。當時所組織的六個部是以數目字來命名的，即第一部，第二部……第六部。此外，在軍事委員會尚設有國家總動員設計委員會，後方勤務部，衛生勤務部，後又增加軍法執行總監部。以後又陸續加增農產、工鑛、貿易三個調整委員會，幷在該三會之下設立水陸運輸聯合辦事處。這些機關次第成立以後，行政院所屬的各部會却幷未因此取消。有的軍事委員會的部與行政院的部其部長且同爲一人（如第三部部長即爲實業部部長吳鼎昌），即內部的職員也有大部份是借調的。

六個部的組織成立未久，中央常會決議了非常時期黨政軍機構調整及人員疏散辦法，對於中央的政治機構又有一次調整。舉其大要而言，中央黨部的組織部，訓練部，及宣傳部暫時歸軍事委員會指揮；第二部取消，即以其職掌有關總動員者劃歸國家總動員設計委員會；第五部取消，其職掌劃歸中央宣傳部；第六部以中央黨部組織及訓練兩部併入；軍事委員會其他部分之調整另案辦理，由參謀總長擬定施行。二十七年一月，國防最高會議又根據軍事委員會之請求，將其機構大加調整，其根本原則是將軍事，政治，黨務各歸復原來系統，關於物資統制事務移歸行政院掌管。經此次以後，所謂黨、政、軍便又各自成爲系統，恢復原來的狀態。

六　軍事機構的現狀

在此以後，軍事委員會的組織又經過許多次的變更，軍政部本身的組織變動尤爲頻繁。茲將現在狀況略加敍述。

軍事委員會設置的目的，據其組織大綱的規定，「爲鞏固全國國防，統轄全國軍民作戰。」軍事委員會設

委員長一人，委員七人至九人；（註一二）此外，參謀總長，副參謀總長（二人），軍令、軍政、軍訓、政治四部長，及軍事參議院長爲當然委員。組織大綱第一條說明國民政府「授權委員長執行國民政府組織法第三條所規定之職權」。該法第三條是「國民政府統率陸海空軍」。組織大綱第四條又規定「委員長統率全國陸海空軍，并指揮全國國民，負國防之全責。」自三十三年九月十五日國民政府組織法修正，第三條雖仍保持原文，第十二條則規定「國民政府主席爲陸海空軍大元帥」。自二十一年軍事委員會成立之時起，國民政府主席不負實際政治責任，統率陸海空軍之權自有授權委員長執行之必要。三十二年九月後國民政府既已改制，國民政府主席已爲陸海空軍大元帥，此點自不無疑問。又組織大綱第四條所用「國防全責」字樣，與國防最高委員會委員長的職權如何協合，在理論上自亦有探討的可能。事實上則國防最高委員會的主要工作爲承襲中央政治委員會的工作，對於狹義的國防則是不甚過問的，雖則在系統上軍事委員會顯爲國防最高委員會的下級機關。

軍事委員會委員的職務，組織大綱規定爲「襄贊委員長籌劃國防用兵之大計」。軍事參議官則「備委員長之諮詢」。依照舊時的制度，關於軍令事項，委員長可獨予處理，但委員會職權範圍以內的其他事項，則須經會議決定，交主管部執行。「換言之，委員長僅有統率權，至於軍事行政，則決定之權由委員會以合議方式決定之，不由委員長單獨裁決。」（註一三）但是後來情形漸變，「獨任制」的色彩日益濃厚，後來且經法律上的規定，由上面所引各條文可以看出。

二十七年一月十日，軍事委員會增設參謀總長。組織大綱規定「參謀總長爲委員長之幕僚長，指導本會所屬各部院會廳，襄助委員長，處理本會一切職務。」「副參謀總長輔助參謀總長，處理本會一切職務。」此種幕僚長制度至今仍在運用，在積極作戰期間，這種制度當然是有許多利便的。

軍事委員會本身的幕僚機關是辦公廳，設主任一人，并分設祕書軍務等處，其任務爲命令文電之承轉，本會之總務警衛，所屬各機關業務之聯繫及會議會報，章制之審核承辦，及不屬於各機關的業務。

軍令部的職掌爲關於國防建設，國軍作戰指導，及陸海空軍之動員指導及戰史之編纂，後方勤務之籌劃連

用指導；情報及國際政情之蒐集整理；參謀人員，陸軍大學，軍事測量，及駐外武官等事項。軍政部的職掌爲關於陸海軍之建設改進，人馬之維持補充，交通通訊之整備，及全國總動員之籌劃；管區之設置，兵員之征募編練，國民兵之組織管理，及有關役政衛戍事項；陸海軍軍費、糧秣、被服、裝具、營繕，及其他軍需品之籌辦分配，場廠倉庫之建設管理，及民間有關工業資源之利用；軍械彈藥之製造籌辦分配，場廠倉庫之建設管理；陸海軍之衛生保健，及衛生機關之籌劃運用；各業科學校之教育等事項。軍政部爲執行上述各種繁雜任務，分爲總務廳、軍務司、機械化司（副裁），馬政司、交通司、軍法司、兵役署、軍需署、兵工署、軍醫署、會計處、軍糧總局、城塞局、榮譽軍人總管理處、榮譽軍人生產事業總管理處、點驗委員會等，爲我國政府行政機關中組織最龐大的機關。軍訓部的職掌爲全國陸軍之訓練、整理、校閱；軍事學校之教育、建設、改進；國民兵之教育，規劃，校閱。政治部的職掌爲陸海空軍部隊，機關，學校及國民兵之政治訓練；他們的宣傳業務；民衆組織訓練之指導協助。由此四部的職掌看來，其所包括的範圍是異常廣泛，從軍令部之指導國軍作戰一直到政治部的「孩子劇團」，均在軍事委員會的範圍之中。

軍事委員會除上述各機關外，還有別的機關甚多。「軍法執行總監部掌理軍隊紀律之維持與軍法之執行業務」。此一機關與軍政部的軍法司是分工合作者，後者的任務偏重於「軍法行政事項」。在過去軍法的範圍一度極爲擴充，諸如懲治貪污漢奸，烟毒治罪，乃至於公務員違法報領平價米，均在其範圍之內。自三十一年取消不平等條約，收回治外法權以來，軍法範圍已大爲縮減。「軍事參議院掌理軍事研究及建議事項」。「航空委員會掌理空軍之建設、保育、訓練與指揮事務。」自從近年來我國空軍建設大加積極以來，此一部門自然倍增重要。後方勤務部掌理關於兵站之設施，糧彈燃料等之補給運輸，兵站衛生設備管理等事務。「海軍總司令部掌理海軍建設訓練與指揮事宜」。其他關於海軍的事項，上文說過，是屬於軍政部的。「銓敍廳掌理全國陸海空軍人事之銓衡考績與懲奬事務」，可以說是軍人的銓敍部。撫卹委員會辦理關於傷亡官兵之褒揚撫卹與他們遺族之救濟。此外見諸軍事委員會組織系統表的還有軍事委員會委員長侍從室，內分三處若十組，承辦委員

長交辦的事務，包括各種人才的登記考核在內（第三處）。軍事委員會參事室之爲研究外交及國際問題的一種機構，上文業已提及。（註一三）

軍事委員會的職權範圍如是其擴大，在許多設施上自須不斷與各有關機關發生干係，尤其是與行政院所屬的部會署更有不斷聯絡的必要。處理此種事務的方法只有由行政院與軍事委員會反覆商討，并且由國防最高委員會予以聯繫。特別是在軍政部同時隸屬於行政院及軍事委員會的情形下，關係尤爲複雜。但是多少年來此種制度之運用已經養成了一種習慣，一切似乎已有軌道可循。不過在近年來仍然不斷有人建議將軍事委員會改爲「大本營」，而將軍政部改爲國防部。這種建議自亦不無理由，雖則此事也不過是一種名稱上的變更而已。

（註一）行政院組織法，第三條。

（註二）中央全會的決議亦有未曾見諸事實的：例如設立經濟作戰部及貿易部的決議即未付諸實施。立法院通過及國民政府公布的機關組織法也有未予執行的，例如水利委員會組織法。現在行政院的水利委員會依照管理水利暫行辦法及行政院組織法第十三條設立者，故不見於行政院組織法三十二年十月一日的修正文中。

（註三）參看陳之邁，中國的政治與行政，各章。

（註四）北京政府時代外交部爲首席部。

（註五）事實上內政部部長始終兼爲縣政計劃委員會主任委員。此會於三十年裁撤。

（註六）國民大會選舉總事務所及國民大會籌備委員會以前均屬國民政府。三十一年年初，此二機關裁撤，事務改由內政部會同有關機關辦理。

（註七）參看陳之邁，「我國的外交機構」，外交研究，第三卷第二第三期合刊。

（註八）外交部組織法，第一條，三十二年十二月八日修正公布。

（註九）錢端升等，民國政制史，上册，頁八。

（註一〇）國民政府年鑑，第一編，第二章。近年以來，我國國際地位提高，許多國家均與我交換使節，原有的公使館也常有升格爲大使館之事。國民政府年鑑第一編頁三八有一表，但現在已經有所改變。

（註一一）原設有副委員長二人，嗣取消。

（註一二）王世杰、錢端升、比較憲法（增訂本）第二冊，頁二二四。

（註一三）軍事委員會內原有運輸統制局與戰地黨政委員會，嗣後均經裁撤。

第十七章　行政機構的組織及職權(中)

一　財務行政機構

財政是一個政府最重要的職權，因爲它的措施對於人民有最密切的關係。所謂財政照通常的說法包括四個重要的部門：徵稅、鑄幣、支用國幣、管理金融及銀行。這四件事情影響到整個國家的經濟生活。財政因此是一件關係最大，範圍最廣的政治措施，自來研究政治的人對於這一部門的行政是不肯輕易放過的，而研究財政本身也成爲一種專門的學問。(註一)因爲這個原故，我們在研究中國政府的組織時對於這一部門的行政尤不得不特予注意。

一個國家的財政情形每一年有一次表現的機會。這就是國家每年度的預算。因爲國家的財政如是重要，預算權是不僅握於行政當局的手中的。在後面我們敍述立法機構時，對於我國當前的預算制度還有相當詳細的描寫。現在要對於財務行政機關的職掌與其重要的任務先作大致的分析。

在中央政府中主持財務行政的機關是行政院中的財政部。論它在行政院各部會間的地位，它佔第四位，在內政、外交、軍政三部之後；論組織之大及地位之重要，它却絕不亞於其它部會。(註二)財政部與其它各部的首長相同，有部長一人，政務及常務次長各一人。因爲財政部的地位重要，它的部長必定是政治上極端重要的人物。(註三)英國人有句俗語說：「誰掌握着政府的錢包誰便掌握着政府」。財政部長便是掌握着政府錢包的人，他的影響可以透過整個政府的各部門。

在過去及現在，我國的財政部長曾兩度由行政院副院長兼任，宋子文與孔祥熙兩氏均曾同時任此二職。其間有一度行政院院長與財政部長同是孔祥熙氏(自二十七年一月至二十八年十二月)，後來孔氏改任行政院副

院長仍兼任財政部長，而事實上行政院的責任亦大都由孔氏負之。這種兼任的辦法不是法律所規定的，說是這個辦法已成英國人所謂「憲法習慣」，也似嫌太早。但是政府內外都一致感覺到行政院的主持人與財政部長同爲一人在事實上有許多便利的地方。也許這個辦法年深日久會養成一個堅固的習慣。同時，財政與金融息息相關，自從中央銀行制度規立以來，財政部長兼任中央銀行總裁也發生了許多便利。孔氏即是兼任這個位置的。由於人事上的聯繫，這三個機關在工作上可以獲得許多必要的聯繫，三個機關所主持的可以相同，彼此之間不致發生隔膜或齟齬，對於國家的政治自有其特殊的補益。

財政部的職責繁重，故其內部組織相當龐大，除了戰爭期間的軍事組織而外，行政各部門的機構無出其右者。財政部本身的機構之龐大也是漸次形成的，它的組織曾經多次的變更，每一次變更使得它比較從前大些。中日戰爭發生以後，國家的財政由平時的步入戰時的，平時的成規大半不能適用，而必須代之以新的措施。平時我國的財政收入原以關稅、鹽稅、統稅爲其主幹。自戰事發生後，沿海地帶相繼被敵軍佔領，關稅的收入大減，許多鹽場淪於敵手，沿海的工商業喪失了，鹽統二稅收入銳減，而戰時軍事上的需要卻劇烈的增加。這個情形使得我國的財政制度根本變了性質。財政的機構因此也隨之而屢有更易。

按照最近修正的財政部組織法（三十二年三月三十一日），財政部現有國庫、直接稅、關務、稅務、緝私五署、錢幣、公債、鹽政、專賣事業、地方財政、總務六司、和人事處。此外他主要的附屬機關有貿易委員會，田賦管理委員會，花紗布管制局，外匯管理委員會等。國庫署的主要任務在執行二十八年十月起施行的公庫法，完成全國各地的「公庫網」。直接稅署在推行各種直接稅（所得稅，非常時期過分利得稅，遺產稅），并兼辦營業稅及印花稅之征收。關務署掌管全國的海關行政，并設有直屬的總稅務司署，督促各地海關稅務司辦理徵稅事務。在戰爭以前，海關的稅收佔全國稅收的第一位。在不平等條約之下，我國海關行政曾多年被外國人把持，自關稅自主取得後乃成爲中國主要的稅收，但在戰爭期間，一來因爲沿海地帶被敵人佔領，二因其它稅收增多，關稅的收入已不如以前重要。稅務署主管各種貨物稅的徵收，在財政上當爲主要的部門。爲防止走

私，財政部設有緝私署專司其事，并設有稅警部隊由其指揮。這五個部門均有許多附屬機關散在各地，執行其主管的業務。

錢幣司掌理貨幣及銀行行政，管制金融；公債司管理公債庫券的一切行政；鹽政司管理鹽及硝磺之產製收儲及運銷；專賣事業司掌理近年來所創辦的專賣事業行政事務；地方財政司掌理關於自治財政之規劃及其稅率之審訂。我國現在設有中央銀行，依法行使國家銀行的特權，三十一年七月起所有法幣均由中央銀行統一發行，其終極的目的在成爲「銀行的銀行」，此外有三家特種銀行；中國銀行扶助國際貿易；交通銀行發展實業；中國農民銀行發展農村經濟。四行之上設有「四行聯合辦事總處」，設理事會，以蔣委員長兼任理事會主席，統籌決定金融政策分別實施，國家并設有中央信託局，辦理信託業務。專賣制度是三十年規設的，以鹽、糖、烟、酒、茶葉、火柴爲試辦的物品，「以補助戰時財政，注重專賣利益爲前提，同時對於社會及民生政策，亦兼籌並顧。」(註四)鹽的專賣卽以往日的鹽務總局改組爲其業務機關，其它則另設事業機關辦理。

在附屬機關中，貿易委員會原爲調整對外貿易爲主要對象，後來因爲國外信用借款成立，須由政府購運物資抵付，故又由該會自辦外銷業務，如桐油、茶葉、絲繭、豬鬃等等，由政府組織貿易公司辦理之。田賦管理委員會主管的爲田賦改征實物後的行政事務，它在各省市縣設有田賦管理處辦理。此一機構一方面辦理多年來由財政部主辦的土地陳報，一方面則與地政署舉辦各種土地稅（地價稅及土地增值稅）。花紗布管制局是最近增設的一個附屬機關，由從前隸屬於經濟部的農本局改組而成，目的依其組織條例在「辦理全國棉花棉紗棉布管制事宜及統籌購銷業務」。外匯管理委員會原來直屬於行政院，三十二年冬改隸財政部，并與原隸財政部，與英美合組的平準基金委員會合併組織而成，任務在管理核發政府所有的外匯。在抗日戰爭初期，敵僞「經濟作戰」的一種方式是套取我國的外匯，故政府須用嚴格的方法予以管理，與敵僞鬥爭。貿易委員會所主管的外銷物資一部分亦以換取外匯爲目的。太平洋戰爭開始後，此一問題已變了質，不若以前重要。又近年來國際貿易「以貨易貨」方式風行一時，中央政府特設一對外易貨委員會主持其事。此會是隸屬於行政院的，但由財政

部部長兼爲主任委員。自蘇德開戰以來，中國與蘇聯的易貨亦已減少，故此一部分工作亦失却了其原有的重要性。

二　糧食與土地行政機構

糧食與土地兩項政務與財務行政有極密切的關係。抗戰第四年，我國糧食問題逐漸發生，政府乃於行政院下特設全國糧食管理局，開始實行糧食管理政策。三十年七月，政府將此局改組爲糧食部，成爲行政院中的一部。依照糧食部組織法，該部分設管制、儲備、分配、財務、總務、人事六司、及調查處和督導室。糧食部的主要工作在辦理田賦征收實物，設立機構，予以儲運，幷設立供應機構，分配所征收的糧食於各消費市場。在戰爭期間，它的工作最主要的項目在供給軍糧，其次在供給各級公務人員及學校教職員學生的公糧，幷調劑全國人民的糧食。它在戰爭期間的重要性是可不言而喻的。但捨戰時的迫切需要不論，糧食管理政策亦爲民生主義的一個主要項目。蔣委員長在一篇訓詞裏說，「中國以農立國的國家，無論平時與戰時，國家財政基礎應該建立在土地與糧食之上，如能使全國人民所納的田賦與糧食，完全統一於國家，財政方有穩固的基礎；」又說，「在　總理遺教之中，關於建設國家財政與經濟事業，革命時期最大的要務是有三項，」其中之一「是無論平時戰時，必須厲行糧食管理……如果國家不能管理，那民食軍糧就無基礎，這樣，國家決不能成爲現代的國家，更不能維持其獨立存在。」(註五)由此可見糧食部雖然成立於戰時，它的工作却不以戰時爲限的。

土地行政原爲內政部地政司的主管，其主要任務在執行土地法。三十年九中全會通過土地政策戰時實施綱要，對於土地法許多規定多少有些權宜的變更。同時，中央又決定爲積極推行土地政策，復將內政部地政司裁撤，另設地政署，直隸於行政院。依照地政署組織法，內分地籍、地價、地權、總務四處。本來依照三民主義，土地政策包含的方面很多，其終極的目的在「平均地權」，幷使「耕者有其田」。此種主張在同盟會時代即已提出，逐漸演進，「可見　總理一生革命所最注意的，就是實行土地政策。」(註六)

但是土地政策之實行，要有個起點。過去土地法的施行最大的困難即在土地政策的方面太多，同時併舉，不免遇到許多阻礙。土地政策戰時實施綱要對於土地法有所變更，目的一方面在修正土地法上許多困難之點，一方面則在使土地政策較多具體實現的可能。地政署成立於戰時，鑒於在此時期根本推行土地政策或不免有扞格之要，例如辦理土地測量在戰時即難舉辦，普遍實行保障佃農，扶植自耕農，土地重劃，爲大規模的地權移轉，不免要暫時影響農村生產，妨礙軍糈民食，故決定先從辦理地籍整理入手，以地價申報方法，先整理後方城市的土地，然後根據整理的結果，征收地價稅及土地增值稅。戰爭期間，土地的價值飛漲，地主獲得了利益。在農村中，因爲田賦改征實物，地主已對國家加重了許多擔負，但城市土地的價值，一樣增漲甚多，但地主却未增加負擔，故先從城市入手，以求城市與鄉村間負擔的平均。固然此種辦法可以增加國庫很大一筆收入，但除了財政上的原因以外，這正是一種「社會革命」。

對於平均地權及耕者有其田政策的實現，戰時雖然不便積極辦理，但小規模的試驗却是可能的。政府對於此事的方法是在中國農民銀行設立「土地金融處」，由該銀行貸款地方政府舉辦各種土地政策實施的工作，以求實驗。

> 我們中國是一個地大物博，廣土衆民的農業國家，肥美的土地和豐富的糧食都擺在我們面前，只要我們依照　總理遺教和既定政策，能夠準備，組織完妥，就很容易獲得成效！而且我們的土地與糧食問題，如能圓滿解決，對其他政治軍事與財政經濟及社會問題都可得到根本的解決。但是糧食是出之於土地，所以土地問題實爲一切問題中的根本問題。必須土地政策能夠推行，土地問題獲得眞正的解決，然後我們三民主義革命的理想，才能全部貫徹，而目前抗戰建國大業，才能得到最後的成功。（註七）

三　經濟建設行政機構

從機構而論，政府在近十數年來對於經濟建設的機構變更可謂最大，而在今日仍時常在變動之中。在國民政府統一全國之後，國民政府即有農礦部，工商部，及交通部之設，並爲實行總理實業計劃起見，特設建設委員會。民國十七年三月，五院制度開始實行，以上各部及委員會均改歸行政院之下。後來爲加強鐵路建設起見，復將交通部主管的鐵路行政劃出而單獨設立一個鐵道部，也隸屬於行政院之下。十八年設立黃河水利委員會及導淮委員會，直隸於國民政府。十九年增設實業部，而將以前的農鑛工商兩部裁併入內。但同時又將原屬行政院的建設委員會改爲直隸國民政府。而原屬於建設委員會的華北水利委員會改隸於內政部。二十年六月成立全國經濟委員會，掌理國家經濟建設及發展計劃之設計、審定、監督、指導、及特種經濟建設之實施等事項。全國經濟委員會原來隸屬於行政院，二十二年後改爲國民政府直轄，并將黃河水利及導淮委員會改隸全國經濟委員會。這是抗戰發生以來的經濟建設機構設置的情形，其間屢經變革，其隸屬系統，尤多有變更。至於其內部的組織更是屢屢改變，職權的調整是常有的事情。（註八）

現代的戰爭是全體性的戰爭，所要動員的不只是純粹的軍事上的力量，全國的物力的充分使用尤爲決定勝負的因素。物力的動員不但是要配備軍事上的需要，并且要維持後方的人民的生活，使其能發揮力量以爲軍事上的協助。自從民國二十六年中日戰爭爆發，我國中央政府主管經濟建設的機構便有若干次重大的變更，在各種機構當中這一個部門變更最爲頻繁而激烈，較之軍事機構尤有過之。

當戰爭爆發之初，中央的意志是擴大軍事委員會的職權，在其下分設六個部，其中第三部是主管國防工業，第四部主管國防經濟，但在行政院及國民政府系統內的主管經濟建設行政的部門則繼續存在。在職權方面，很不易於劃清，雖在人事上有相當的聯繫，也不能避免職權重複之嫌。二十六年政府復提出增進生產調整貿易辦法大綱，於軍事委員會之下設立農產，工鑛，及貿易三個調整委員會，分別督導并協助國營及民營之農、工、商、鑛各業，以爲軍事的輔助，并將以前即已在軍事委員會內國防設計委員會改爲資源委員會。（註九）此外復設有一個對外易貨委員會，亦在軍事系統之內。（註一〇）在這個時期當中，中央政府的經濟行政機構最爲紊

亂，在實際上也有許多不便利的地方。

民國二十七年一月「中央機構調整案」對於經濟行政機構有根本的改變，決定設立一個經濟部爲經濟行政的最高機關，而將以前的實業部裁撤，幷且將原有的建設委員會，和全國經濟委員會之水利部份；以及軍事委員會的第三第四兩部，農產、工鑛兩個調整委員會，資源委員會及財政部的糧食運銷局，一體併入經濟部之內。經濟部在二十七年一月成立，遂將接收各機關分別予以調整歸併。實業部原有的農業、工業、商業、合作、漁牧、勞工、鑛業等司及林墾署改訂爲農林、鑛業、工業、商業四司。建設委員會的電氣行政部份劃歸工業司主管，事業部份劃歸資源委員會主管，電氣試驗部份劃歸中央工業試驗所主管，軍事委員會第三第四部分別劃歸各司主管。其中第三部的燃料管理事項劃歸燃料管理處辦理，資源委員會原有的鑛室及冶金室合併成立鑛冶研究所；工鑛調整委員會改稱工鑛調整處；農業調整委員會改隸農本局，而稱農事調整處；財政部的糧食運銷局即歸併於內。此外，實業部所屬的許多附屬機關也大加删削合併，許多不必要的機關毅然裁撤或停辦。這一次政府對於經濟行政機構大刀闊斧的改革曾博得全國人士一致的贊許，因爲從前的情形委實是駢枝百出的，系統過於分散而凌亂，不但是人力財力浪費，行政的効率也因不斷的相互商洽而減低。

經過這一次的大調整後，系統自較分明，尤其是經濟部成爲一個中央最高的經濟行政機關，凌駕一切，指揮遂形統一。然而不久調整改變的趨勢又萌。二十八年五月，經濟部成立了一個全國合作事業管理局，將農本局原來的合作指導機構歸併於內。後來又在經濟部內設立採金局，統籌黃金開採的行政。一個月後又成立水泥管理委員會，管制水泥的產銷，二十八年年底又成立平價購銷處，由中、中、交、農四行貸借資金，舉辦衣服、食糧、煤炭、及民生日用必需品的採購，以達平價的目的。至二十九年年初，經濟部本身的單位達三十個之多，直轄的附屬機關達二十九個之多，但均在經濟部籠罩之下，指揮則爲統一。

二十九年五月起，經濟行政機構又有分化的趨勢。在此時，中央決定成立農林部，直隸於行政院。農林部內設有農事、農村經濟、林業、漁牧等司及墾務總局。所有以前由經濟部主管的農林行政事務及附屬機關均劃

歸該部主管。農林部本身也在後來陸續添了許多附屬機關。自從社會部自中央黨部劃歸行政院後，合作事業管理局又經決定自經濟部改隸社會部。全國糧食管理局成立後，農本局有關糧食的行政事務便改歸全國糧食管理局；農本局主辦的農貸部份及合作金庫又改歸中國農民銀行接辦，農本局的業務遂專辦棉花、棉紗、棉布的貿易，及農產品的運銷。

二十九年春夏間，中央決定設立一個主管水利行政的獨立機關。在上文我們曾將中央政府的水利機關設置的情形略加述說。那時的水利機構是極度複雜的；其中有直隸國民政府的，有在全國經濟委員會系統之內的，有在內政部的，系統凌亂異常。二十七年年初的大調整曾將它們一體劃歸經濟部，而在部內設水利司專管其事。後來中央有人提議成立一個水政部，經決定成立一個水利委員會，幷由國民政府公布一部水利委員會組織法，命令施行。但是水利委員會却并未因此而成立。在民國三十年夏間，行政院通過了一部管理水利暫行辦法，說明「爲節省戰時人力物力起見，參照前全國經濟委員會辦法，先於院內設置水利委員會，管理全國水利事務。」它的組織與公布的水利委員會組織法不同，而設有主任委員，常務委員及委員，均是聘任的，幷規定內政、財政、經濟、交通、農林、糧食六部部長爲當然委員，其內部的組織極爲簡單，只有祕書和工務兩處。經濟部所管的水利事業均移歸該會接管，所有一切水利機關均改歸該會監督指揮。這顯然是一個臨時的權變辦法，不是經常的體制，水利委員會在行政機關中是獨具一格的。

經過這許多次的變更，經濟部內政部的組織也有所變更。現在的經濟部組織法規定，除總務司外、有管制、鑛業、工業、電業　商業、企業等司、及許多附屬機關。據說明此種附屬機關可分爲五類。第一爲推進國營事業而設，如資源委員會，專司國營企業之建樹；採金局掌理金礦之開發；中央工業試驗所及礦冶研究所亦均設有工廠從事物品製造。第二類爲獎助民營事業而設，如工礦調整處，專司民營工礦資金之籌措協助，工礦　料之供需調劑管制，及工礦物資之運銷分配。第三類爲管理物資而設，如日用品管理處之於紙張食油等，如資源委員會之於鎢　銻　錫、汞等外銷礦產，工礦調　處之於銅及土鐵等內銷工礦器材。第四類爲調查而設，

如中央工業試驗所，礦冶研究所，中央地質調查所等。第五類爲辦理某種特殊經濟行政而設，如全國度量衡局、商標局、商品檢驗局等。從此我們可以看出經濟部工作的一般情形。(註一一)

四　交通行政機構

二十七年的調整對於交通機構的變更最重要的是將鐵道部裁併於交通部內，以前全國經濟委員會所主辦的公路建設事項也併入交通部，軍事委員會的水陸運輸聯合辦事處也併入交通部。凡此調整均深符機能一致的精神。但是在軍事機關中，仍有許多機構在辦理軍事交通事務，如軍政部的交通司，後方勤務部的運輸處等等，爲數甚多。軍事委員會的運輸統制局一度且將全部公路交通歸入其職權之內，但三十一年後即裁撤。

根據三十一年七月十四日的交通部組織法，交通部分爲路政、郵電、船政、材料、財務、總務六司。路政司是專管鐵路的；郵電司辦理郵政及電訊；航政司主管航業及航空；材料司專管交通器材；財務司管理交通經費。交通部是我國支用經費極大的一個部門，它的主要任務不在部的本身而在其事業機關，最主要的郵政方面有郵務總局及其散布在全國各地的郵政局所；鐵路方面有各鐵路管理局；公路方面有公路管理局；驛運方面有驛運總管理處；電訊方面有電訊管理局；航業方面有各航政局；航空方面有各航空公司。此種事業機關爲數極多，散布在全國各地。

同經濟行政機構一樣，交通行政的機構在近年來變化極大，目前的情形似乎也仍在不斷變動之中。不過我們也可以指出，目前的情況是比較以前能夠符合機能一致的原則的，事權比較集中，行政效率因之而能增強。過去許多次變動證明割裂一部分行政未必能收良好的效果，故幾經變化而演成今日的局面。同時，我們對於財政經濟及交通這三部分的機關，尤須認定他們所主管的事務，行政機構不如事業機構重要，一切的重大事情均在事業機關辦理，行政機構不過是予以指揮監督而已。這是此一部分行政的特殊情形，與上章所描寫的內政外交等偏重於行政性質的機關不同。

五　國營事業機關

中國是一個實行民生主義的國家，許多重要的經濟事業，包括企業、交通、金融、貿易、軍需等等，均不同資本主義國家一樣由私人經營，而由國家經營。例如美國的鐵道均是私人經營的，而我國稍大的鐵道則均是國家經營的；又如軍需工業，包括軍火製造，在許多資本主義國家中均是由私人經營的，軍火商人甚而被人指摘在製造戰爭以求其製品的推銷，在我國則軍需兵工工業均是國家經營的。中國的政府認為國營事業的經營是實現民生主義的重要方法，唯有經營國營才能達到民生主義中「節制資本」的理論，因為國家正可利用國營事業來控制整個國家的經濟，因而收到「節制資本」的效果，雖則方法上尚有問題。同時，民生主義的理想幷不是禁止民營事業，一切事業均由國營。政府當然容許人民自行經營事業，但是政府對於民營事業却必須予以管制，而所謂管理制也不是限於消極的，積極的鼓勵輔助和消極的限制取締均在其內。這本來是早已決定了的原則，在近年以來則有空前的發展。在七七抗戰以前，國營事業之大者有國有鐵道，郵政，和幾條重要的鐵路等等，許多國營企業，如各種廠鑛亦在籌設之中，範圍不大。政府對於私營事業雖然仍有管制，但支節零件，一切均未有成規可循。抗戰發生後，不但國營事業突飛猛進，對於私營事業之管制亦顯有加強。這固然是由於戰爭事實上的需要，但這也是實現民生主義的重要項目，將來在戰後只有加強，沒有廢弛的可能。此一趨勢是最顯然的，可以認為是一種既定的國策，雖然在言論界中現在尚有些少懷疑的論調。

現在政府中關於國營事業的行政機關至為繁多。經濟部一方面設有資源委員會辦理各種國營的廠礦，如中央鋼鐵廠，中央機器廠，甘肅油礦等等許多單位，一方面設有工礦調整處，鼓勵輔助民營事業，同時復在部內設有管制司職司執行管制的各種法令；財政部的錢幣司管理國家銀行及私人的銀行錢莊，貿易委員會經營各種外銷物資。交通部幾乎全部力量集中在國營事業上，鐵道、公路、郵政、電訊、航空、等等均是國營事業。這些是中國政府內較大的國營事業行政機關，至於每一種國營事業均有其機構，組織等等，與普通行政機關絕不

相同。

國營事業發展近年來雖異常蓬勃，其中卻有許多問題未經澈底解決，可以說現在還是在草創時期，還在實驗的階級。國營事業第一個問題是它的範圍。究竟何種事業應由國家經營，何種事業可由民營，現在殊無界限。例如重工業是有國營的，但也有民營的，雖則民營的重工業也有官股，亦受國家的補助，而何謂重工業也界限不清。又例如爲了事實上的需要，有的事業本來可以由人民經營的，環境有時要迫着政府改爲國營，豬鬃、桐油、茶葉卽爲其例。政府對於此問題曾煞費苦心，但合理明晰的界限却因環境的變易而不易厘定。然而這是一個根本的問題，因爲劃分界限不特可以使人民中的企業家知道何種事業可以由其經營，放手投資而促進國家的建設，民生主義的內涵究竟如何也可以由此窺見。有的人認爲在戰爭的特殊環境中，國營事業的範圍不妨較大，在戰後建設時則宜縮小，畀予人民以較多的機會。有的人則認爲應當包羅更多的項目，因爲採用自由競爭的方式來發展國家經濟是浪費的，不合近代「計劃經濟」的潮流，而我們必須「迎頭趕上」產業發達的國家。這兩種論調各可舉出理論與事實以爲根本，幾乎沒有國營事業的美國與完全是國營事業的蘇聯同爲世界上一等的強國。這個問題值得深長考慮，幷作抉策。

近年來除了國營事業，卽由中央政府經營的事業以外，各省政府也在經營各種事業。省政府可否經營事業是一個困難的問題，現在省政府既已經營了，中央政府如何予以管制也成問題。國營事業與省營事業如何劃分，省營事業又與各縣政府所經營的自治事業如何劃分，不但是一個經濟制度的問題，並且是一個中央與地方政府權責劃分的問題。在事實上中央政府似乎不曾積極的鼓勵省政府經營經濟事業，但省營事業却在近年來頗爲發達。中央政府在初的措置是訂定法律予以管理，後來的趨勢則爲限制甚至於禁止。此一趨勢在民國三十年財政收支系統改訂後益爲顯著，因爲省已失了其獨立的財源，且有人認爲中央政府實包括省政府在內，它們不應獨自經營事業。至於縣自治事業截至現在爲止尚無確定的範圍，縣營事業的界限何在仍爲疑問。這也是一個根本的問題。

國營事業機關的組織與國家行政機關絕不相同，各種國營事業機關亦因對象各別而異其組織，此處無從一一列舉。主張民營的人認為民營事業自由競爭，以最低的成本獲致最大的利潤，效率自然很高。行政效率之研究即發自民營事業，可為一證。反之，又有人認為國營事業的效率何嘗不能以種種制度予以提高，初不必利用自由競爭的刺激。在西洋國家中這個問題有種種相反的事實，在中國則效率問題同是國營與民營事業的問題，因為國營事業的效率固未達理想，民營事業內幕的腐敗黑暗也儘有事例。對於國營事業在初政府管制不嚴，頗引人訾議。許多國營事業機關冗濫充斥，營業狀況不公開，人員待遇特優，且不斷需要政府補助，都引起社會之不滿。後來政府次第制定許多法律予以管理，如戰時營業預算編審辦法，戰時營業決算辦法，公有營業及公有事業機關審計條例，已漸上軌道。這些法律在實行之初也有人認為足以影響國營事業機關的效率，因為受管理便須增加許多手續，躭誤許多時間。但是國營事業機關完全不受管理在理論及事實上亦非正當的辦法。問題在如何可以設計簡單而有效的辦法，予以管理。(註一二)上述的營業預算編審程序便遠較行政機關的預算編審程序為簡單，便是一個很正當的原則。

上述三個問題都是極根本的，關係到我國經濟制度的創立與民生主義的實行。除了第三個問題現在已經逐漸走上軌道外，其他兩個問題還不會有好的解決方式，而有待於政府及人民的思考。

(註一) Charles A. Beard: American Government and Politics, p. 363。

(註二)據最近統計，全國共有財務機關四千三百四十二單位，人員二十四萬三千另二十三人。國民政府年鑑，第一編，頁五一。

(註三)十六年國府奠都南京，第一任財政部長為古應芬氏。同年十月孫科氏繼任；十七年一月宋子文氏繼任；二十二年十一月孔祥熙氏繼任，至今已有十年。

(註四)見國民政府年鑑，第一編，頁七二。

(註五)「建立國家財政經濟的基礎及推行糧食與土地政策的決心」，三十年六月十六日出席第三次全國財政會議開幕典禮訓詞。

(註六)蔣總裁「本屆財政會議之任務與實施土地政策之必要」，三十年六月二十二日出席第三次全國財政會議擴大紀念週訓詞。

(註七)同上。

（註八）錢端升等，民國政制史，上冊，第七章，第四節及第九節。

（註九）國防設計委員會設立於二十一年十一月，隸屬參謀本部，二十四年四月改隸軍事委員會。

（註一〇）嗣改隸行政院。

（註一一）國民政府年鑑，第一編，頁一〇七。

（註一二）參看薛光前，「國營事業非速確立制度不能健全發展論」，重慶大公報，三十三年一月八日。

第十八章 行政機構的組織及職權(下)

一 教育行政機構

中央政府的教育行政機關爲教育部。依照最近的教育部組織法（三十二年十二月），教育部除總務司外，共分高等教育，中等教育，國民教育，社會教育，蒙藏教育等司，分別辦理各部門教育行政事務。

教育部比較上特別的地方有幾項應爲提出說明。教育部學術審議委員會，其中人員分爲當然委員及聘任委員兩種。當然委員只有四人，即教育部部長，政務及常務次長，和高等教育司司長。聘任委員共二十五人，其中十二人由教育部直接聘任，其餘十三人由各國立專科以上學校院的校長院長選舉。他們大多爲各大學校長和在學術上有特殊貢獻的學者。學術審議會的目的爲「審議學術文化事業及促進高等教育設施」，其具體的任務爲（一）審議全國各大學的學術研究；（二）建議學術研究的促進與獎勵；（三）審核各研究院所研究生之碩士學位及博士候選人之資格；（四）審議專科以上學校的重要改進；（五）專科以上學校教員資格之審查；（六）審議留學政策之改進；（七）審議國際文化的合作；（八）審議教育部部長交議事項。（註一）在事實上此會最惹人注意的事項是決定「部聘教授」的人選和依著作發明及美術獎勵規則，決定受獎的著作發明及美術品。它的決議案雖只供教育部部長「採擇施行」，但它却已成爲全國學術文化的最高審議機關。

教育部國立編譯館，顧名思義，是編譯教育上用書的機關。在過去該館也曾編譯許多書籍，但它所最致力的是各科名詞的審定。同時，它又負有編審中小學教科用書的責任；至於大學用書，則另有大學用書編輯委員會辦理。此一部分工作由教育部延聘各科的專門人員從事編輯。

在組織上教育部最特殊的地方在其委員會之多。教育的對象既十分複雜，教育部在統籌全面的時候，便設

法羅致各學科的專家，組成各種委員會研究各學科教育上的諸種問題，或爲專任，或爲兼任。現在所設立的，舉例如醫學教育委員會，史地教育委員會，音樂教育委員會，農業教育委員會，工業教育委員會等等，都是由各學科的專家組成的，其建議可供教育部採擇施行。此外，教育部更設有若干委員會對於一種教育問題擔任設計工作，舉例如訓育委員會，電化教育委員會，戰區教育指導委員會，特種教育委員會等等。教育部設有蒙藏教育司，但蒙藏教育與隸屬於行政院的蒙藏委員會有密切關係，故有邊疆教育委員會，由教育部及蒙藏委員會的人員組成，以取得聯絡。關於海外華僑的教育，照現制本由僑務委員會僑民教育處負責，但教育部也設有僑民教育設計委員會協助辦理。

教育部是一個教育行政機關，它的任務在設立各級學校實施教育，及監督地方政府辦理教育，暨監督管理私人捐資興辦的學校。我國現在大多數的學校爲公立的，高等教育機關，即所謂專科以上學校，以國立者爲最多，即直接受教育部的指揮監督。中等學校大多由省市及縣政府辦理，但近年來亦有國立中學。縣各級組織綱要頒布實施後，政府積極辦理國民教育，其終極的目標在使每保設有保國民學校一所，每鄉鎮設有鄉鎮中心學校一所，強迫學齡兒童及失學民衆入學。國民教育雖爲地方自治的一種項目，但是現在受中央政府嚴格的監督。社會教育包括的範圍最廣，其主要的項目爲在各地設立民衆教育館，圖書館，體育場，或利用廣播無線電，電影，幻燈等施教（所謂電化教育）。以上是教育部工作一般的情形。

二　國立中央研究院

教育與文化本爲一件事的兩個方面，而在文化的範圍中高深學術的研究要爲最重要的一端。在學術研究機關中最堪注意的是國立中央研究院。該院在組織系統上，「直隸國民政府，爲中華民國最高學術研究機關，」其任務爲「（一）從事科學研究；（二）指導聯絡獎勵學術之研究。」中央研究院置院長一人，特任，綜理全院行政事宜。但是他與一般特任官不同，因爲法律規定，遇院長辭職或出缺時，中央研究院評議會要選舉院長

候補人三人，呈請國民政府遴任。法律上沒有說第一任院長如何產生，但事實上則已不成問題。（註二）該院并設有總幹事一人，爲院長以下辦理行政事務的人。總幹事和輔助他的人均由院長聘任。

中央研究院於二十四年成立評議會。評議會的組成分子分爲二種。第一種是會員，凡中國學術專家於學術上有重大貢獻，或主持科學研究有重大成績，經評議員十人之提議，評議會評議員五分之四以上之通過，得被選爲評議會「名譽會員」；外國學術專家於學術上有重大貢獻者，經過上面所說一樣的手續，得被選爲評議會「外國會員」。（註三）第二種是「聘任評議員」。依照以前國立中央研究院評議會條例的規定，第一屆的評議會評議員由中央研究院院長與各國立大學校長組織選舉會，投票選舉三十人，呈請國民政府聘任。評議會既經組成，條例亦於三十二年十一月修正。依照新的條例，評議會的評議員任期五年，任期屆滿，即由評議會自行選舉下屆評議員，即其選舉規程及程序亦由評議會自行訂定。但法律上規定評議員之被選舉人的資格爲「一、對於所習之學術，有特殊著作或發明者；二、對於所習學術之機關領導或主持，在五年以上成績卓著者。」同時法律又規定，評議會選舉評議員前，應由大學及獨立學院各院系之教授，就相關科目及有上述被選舉人資格兩項之一者，加倍選舉候選人，由評議會選舉。評議會是否受候選人名單的拘束法律却沒有說明。至於人數，法律規定中央研究院所研究之科目分配，每科目不得逾三人，但無相當人選亦可暫缺，因此人數也不是十分固定的。評議會的職權在法律上規定共有六項之多：（一）決定該院研究學術之方針；（二）促進國內外學術研究之合作與互助；（三）上述選舉該院院長候補人；（四）選舉上述的名譽會員；（五）受國民政府之委託從事學術之研究；（六）受考試院之委託，審查關於考試及任用人員之著作或發明。（註四）

中央研究院設各種科目的研究所。法律所列舉的有數學、天文、物理、化學、地質、動物、植物、氣象、哲學、教育學、中國文學、歷史語言、法律、經濟、醫學、藥物學、體質人類學、工學、心理學、地理、考古學、民族學等二十二個科目，并說評議會決議也可增設其它研究所或研究室。現在該院所設的研究所却沒有如此之多。（註五）我們也許注意到這些科目中并沒有政治學及社會學。中央研究院并且有基金，最低限度爲一千

萬元，幷另有基金條例規定其用途及保管方法。總之，中央研究院的組織方式相當特別，其主要目的在使其獨立，不受外面的干涉，俾能安心從事研究，而且，一切研究方針等取決於專家，俾能切合需要。

中央研究院是「中華民國最高學術研究機關」，英譯名爲 Academia Sinica, 相當於西洋國家的 Academy。然而我國的學術研究機關初不以此爲限。其中有國立的，爲國立北平研究院，各國立大學所設的研究所；有的由各庚款保管機關辦理，有的由其它機關辦理，例如中央銀行的經濟研究處。行政機關各部門，也多有研究機關之設。人民所組織的事業及團體亦有從事於學術研究的。

三 社會行政機構

社會行政是近年來新興的一種行政部門，但在黨內却已有相當長久的歷史。中央黨部多年以前便先後設有中央民衆訓練委員會，中央訓練部，中央民衆訓練指導委員會，中央民衆訓練部。抗戰以後，民衆訓練工作曾一度由軍事委員會所設之第六部辦理。後來該部取消，民衆訓練事宜改由軍事委員會政治部兼辦，而中央黨部內也設立社會部主管其事。當時，中央社會部的目的在訓練民衆，以黨來爲社會服務，一切人民團體亦均由黨來指導監督。

二十九年間，中央決議將中央社會部取消，另在行政院內設立社會部。在成立之初，社會部除總務司外，分爲組織訓練司，社會福利司，合作事業管理局。三十一年九月又增設勞動局。

組織訓練司的職掌大部分是由中央社會部移來的，工作主要的對象在執行非常時期人民團體組織法，即管理各種人民團體，如農會、工會、商會、漁會、教育會、及自由職業團體等「職業團體」，和其它人民團體，如文化團體，學術團體等。依照法律的規定，中國人民之從事於職業者必須加入職業團體，由政府予以組訓，以建立「有組織的社會」。同時該司復有執行勞資爭議處理法的任務，調解勞資爭議，使其協調。其他社會運動，如新生活運動，國民精神總動員運動等等，亦均由社會予以指導監督。

社會福利事務原爲內政部民政司的一部分職掌，後來劃歸社會部設社會福利司掌理。所謂社會福利範圍至廣，包括社會保險，勞動者生活之改良，社會服務事業，人民日常生活程度，職業介紹，貧苦老弱殘廢之收容教養等等之指導監督。依照最近制定的社會救濟法，救濟的對象是貧窮而無力生活的老人、小兒、妊婦、殘廢、災民難民等等，救濟的方法則爲設立安老、育嬰、育幼、殘疾教養、習藝、婦女教養、助產、施醫等機關，此種機關可由政府辦理，更鼓勵私人辦理。此種事業本來均是由地方政府負責的，中央政府只是予以指導監督，幷酌量辦理「示範」的機關，以爲倡導。

本來賑濟行政也是內政部所主管的，後來中央將其劃出成立賑務委員會，抗戰後更名爲賑濟委員會，隸屬於行政院。因爲抗戰關係，賑濟問題十分重大，各地受兵災的難民大批移來後方，政府自須負責安置。太平洋戰爭後，海外華僑，尤其是南洋一帶華僑紛紛歸國，自亦須予以救濟。社會部所主辦的社會福利事業是經常的，平時的，法律上規定「關於臨時及緊急之救濟由賑濟委員會主管」。現在賑濟委員處分爲三處，除第一處辦理總務外，第二處的主要任務爲災民難民之救護、運送、收容、給養、及災難之調查勘報；第三處的任務重心則在災民難民之善後工作，如職業介紹、生產事業之補助等等。此一部分工作與社會部的工作多少有重複之嫌，故現在亦有予以調整之擬議。

合作事業原爲經濟部所主管，往時實業部時代即有合作司管理合作事業。後來政府重視此項行政，故於經濟部內成立全國合作事業管理局；二十九年社會部成立後此局遂改隸該部。勞動局爲三十一年秋間所新設，其主要任務在實行人力動員，例如執行技術員工管制條例。關於社會部的事業，其中一個最大的特點是它的職掌大部分爲橫的發展。例如關於人民團體組訓，各種人民團體各有其「目的事業」，例如工會的目的事業爲工業經濟，農會的目的事業爲農業經濟，此種「目的事業」各有其主管機關，如工會爲經濟部，農會爲農林部等等。經濟部爲貫徹經濟政策起見，必須要有權對於工會及同業工會指揮監督。而社會部對於各人民團體的職權則爲組織訓練及「目的事業外一般活動」，實橫貫於各部門的主管之中。又如勞動局是管制人力的，其範圍

及於各部門所主管的人力。這是一個新的行政趨勢，為一個部門行政橫的發展，故它的工作必須要與其它部門發生密切的聯絡。

四　衛生行政機構

我國中央政府辦理衛生行政的機構，近年來變動甚為劇烈。在十七年國民政府初實行五院制度時，衛生行政是沿襲民國初年之例，於內政部內設立衛生司辦理。十七年十一月，中央決定將衛生司裁撤，改設衛生部，為行政院之一部，同時并設立中央衛生委員會及中央衛生試驗所。二十年政府調整機構的結果，將衛生部裁撤，成立衛生署，屬於內政部。二十四年七月衛生署改隸行政院；二十七年行政機構大調整，衛生署又改歸內政部；二十九年，衛生署復改歸直隸行政院。現在衛生署與地政署同為直隸行政院的署。

依照現在的組織法，衛生署內分為總務、醫政、保健、防疫四處、及中醫委員會。其下有許多附屬機關，大多分散在各地，其中比較重要的有中央衛生實驗院，中央防疫處，西北防疫處，中央醫院，麻醉藥品經理處，戰時醫療藥品經理委員會等等。衛生行政近年來一項重要的設施在推行公醫制度，并配合縣各級組織綱要設立衛生機構，在縣設衛生院，區設衛生分院，鄉鎮設衛生所，保設衛生員。（註六）三十二年中央并決定每縣應設立完備的醫院至少一所，期於五年內各縣普遍設立。同時，在邊遠地方，中央亦設有直屬的衛生院，如蒙古、雅安、西昌、會理等地。在公路線上又設有公路衛生站，并在適當地方設立檢疫所。規模比較大的是醫療防疫隊，細菌檢查隊，衛生工程隊等等，巡迴各地工作。衛生行政工作亦為社會救濟之一項，最近的社會救濟法便規定有為人民免費醫療的條文。衛生行政現在的困難是在專門人才及醫藥用品之缺乏。

五　司法行政機構

司法行政部是掌理全國司法行政的機關，地位相當於各國的司法部和北京政府時代的司法部。民國十七年

十一月十六日，司法院成立，司法行政部即爲司法院中的一個部分。二十年十二月，中央決定將該部改隸行政院；二十三年十月又將該部改歸司法院；三十二年一月又改回到行政院。（註七）這屢次的改變原因頗多，從研究政制者的立場而言，可以說是對於司法權及行政權兩種不同的解釋。一種解釋認爲在五權憲法理論中，司法院爲五種治權之一，所有有關司法之事自均應在司法院範圍以內，方符五院制度的精神，若以司法行政劃歸行政院，則司法權便不完整。另外一種意見則以爲司法權貴在獨立行使，而所謂獨立行使是指審判獨立而言，司法行政與審判本是兩件事情，若合在司法院內則有損於其獨立性。司法獨立是近代國家一致的通例，獨裁國家干涉司法獨立曾被認爲是違反正義的。在近代國家中，審判機關（法院）不受干涉，已成定例，而司法行政則爲行政機關的一部門，似無例外。此兩種解釋之孰是孰非，固難判定，故司法行政部曾多次改變隸屬，但除此理論上的解釋以外，尙不無其他原因，如人事的關係等等。三十一年十月，英美宣布廢棄在華領事裁判權，百年來不平等條約之束縛得以解除，此固由於我國國際地位之提高，但是今後司法行政自然應當加倍整飭，以樹立近代國家的規模，故司法行政工作是行政中極重要的一個部門。

司法行政部的組織與其它各部一樣，除總務人事司外，設民事、刑事、監獄等司。民事刑事兩司的工作是關於民刑事有關的行政事項，性質比較單純。該部工作的主要對象現在是總務司所掌「關於司法機關之設置廢止及其管轄區域之分劃變更事項」，和監獄司所掌「關於監獄之設置廢止及管理事項」。在華盛頓會議時，中國政府曾要求取消領事裁判權，後經決定派遣調查團到中國來調查，報告書認爲我國當時的司法狀況最可遺憾者爲（一）民刑法典未臻完備，（二）新式法院爲數太少，（三）司法經費沒有保障，（四）軍人干涉司法。這些當然是當時外國政府不肯廢除不平等條約的借口，但這些也的確可認爲是我國司法制度的缺點。近年來，民刑法典已大備，軍人亦不涉司法，因此我國「在司法建設方面，大家多年來希望做的有三件事：（一）爲統一司法經費，（二）爲普設法院，改良監所，（三）爲撤廢各國在華領事裁判權。」（註八）三十一年以來，領事裁判權已經裁撤，但是許多方面仍待改良。尤其是新式法院仍待普遍建立。現在中央政府對此最注意的便是針

對此一缺點而厘定長期的計劃，不但法院要完全成立，各種監所亦有待於普設及改良。至於司法人事的培養，司法行政部正與教育部監督各學校造就。（註九）

六　近年行政機構調整的趨勢

我們在此書中不能詳細討論各行政部門的工作內容，我們的注意點仍在機構的設置與調整。自國民政府奠都南京，五院制度創立以來，我們的行政機構變動甚大，尤其是關於經濟建設的機構，曾經多次的調整，而現在仍在不斷變動之中。行政權本來是整個的，劃分各部門分別掌理，無非是求行政上運用上的便利。此中現在尚沒有指導的理論可資遵循，而一時認爲便利的，時過境遷也許不便利了。因此行政機構乃須不斷的變動。如果我們要指出近年變動的趨勢來，下列四點似乎是相當顯著的。第一，在初期直隸於國民政府的機構比較多，近年來則漸次改隸到行政院之下。現在重要的機關只有軍事委員會和主計處不屬於行政院，此亦各有其特殊的理由。此外中央研究院則爲學術研究機關，自當別論。第二，在過去有許多機關其工作性質原爲行政的，但不在行政院之內，近年來則次第歸入行政院，例如中央社會部，司法行政部等等。現在只有中央宣傳部仍在黨的系統之內，但此亦有其歷史的背景。第三，近年來最顯著的一個趨勢便是行政工作的日趨繁重，部門日多，工作日繁。這也是現代國家必然的一個趨勢。第四，近年來在黨與政府的關係上也有一個新的趨勢，即某一項行政事務，本來是由黨來辦理的，後來改歸行政機關來辦理，但在事實上則仍由黨部來擔負此一責任。中央社會部雖然已經改隸行政院而成社會部，但黨的指導監督仍頗積極，中常會對於社會行政便屢有決議由中央祕書處函行政院轉令執行。再如關於圖書雜誌電影的審查，在制度上是由直隸於行政院的圖書雜誌審查委員會和電影檢查所辦理的，但事實上則仍由中央宣傳部透過政府主持。這是近年來一種新的作法。（註一〇）

但是行政機構是永遠不會完全固定的，正因爲政策也是不能一成不變的。行政機構之變化，據一位作家說，不外三種原因：

(一)國家政策的關係，國家政策特別注意那一件事情，就給他設一個專管的機關；(二)政治環境的需要，有怎樣的需要，就應當有怎樣的組織；(三)事業的發達，本來一部已管不了他，就得另設一部。(註一一)

政策，環境，事業，在現代國家當然是不能固定的，故機構本身亦不能隨之而變更。至於各種機構之間的職權劃分，上文已說總不免多少有些武斷的成分，因為行政部門如是其繁雜，企望其完全合理更是不可能的。一位美國作家　謂：

> 中央政府各機關合理的組織是一件極端困難的工作。在初看時，好像很容易將各機關的職掌作一合於邏輯的分類，但事實上許多職掌是牽涉到幾個部門的……因此將中央政府的職掌分別劃歸幾個不相關聯的機關掌理是不可能的。一項職掌應屬於一部或另一部時常只能以偏重於這一項職掌的那一方面為主。除了組織部與部間的聯絡機構以外再沒有更好的解決辦法。(註一二)

美國的情形如此，中國又何獨不然？中國在設立了各部、會、署之後，又設立行政院和其它的聯絡機構，正是因應事實需要的辦法。

因人事而設機關本為論政者所引為大忌的。這個原則本無可非議，然而它同其它社會科學的原則一樣，也不是絕對的。政治原為最現實的，初難繩之以拘泥宕板的理論。譬如說我國邊疆，廣袤數萬里，邊地人民政教生活與內地迥不相同。若果政府為開發邊疆而設立一個專管的機構，而同時又不能遴選一位具有遠大眼光，有抱負，有辦法，而為邊地人民所崇仰的人物來主持其事，結果恐怕開發未成，而已引起邊地人民的反感，引起了許多無謂的糾紛。這個機構的譬喻正足以說明人事關係的重大。

本來所謂人事問題是以政務官為限的。但在事實上事務官也有人事問題。依法任用的公務員現在受法律的保障，若果某一機關因故裁撤，那些事務官，政府也有予以安置的義務，而安置的一個方法不過是添機構而已。例如在抗戰之初，政府裁員，大批人員在此鉅變之時突告失業。為安置他們，於是乃在行政院內設立一非常時期

服務團，予以救濟，數年以後，政府各部門工作澎漲，在在需人，此一批被裁之人遂各有職業，服務團乃可裁撤。因人設機構之事不多，賢明的政府非絕不得已不出此下策。但在用此辦法時，自有事實上的需要，自亦未可厚非。機構之增置裁併此亦為一造因，雖則所關的大都為不甚關重要的機構。

(註一)教育部學術審議委員會條例。

(註二)第一任院長為蔡元培氏。蔡氏於二十八年一月逝世，即由評議會選舉朱家驊、胡適、翁文灝三氏為候補人，由國民政府遴選朱氏代理。

(註三)此一種會員規定於國立中央研究院組織法第七條(三十二年十一月十七日修正)。

(註四)國立中央研究院評議會條例，第四條(三十二年十一月十七日修正)。

(註五)現在設立的有歷史語言、社會科學、動植物學、氣象、地質、物理、心理、天文、化學、工程等十個研究所。見葉企孫，"Work of Academia Sinica, 1937–42," Quarterly Bulletin of Chinese Bibliography, Vol. IV, Nos 1–2, 1943。

(註六)縣各級衛生組織大綱。

(註七)錢端升等，民國政制史，下冊，頁二八五。

(註八)謝冠生，「司法建設之檢討」，政治建設，第五卷第六期。此文作者為當時司法行政部長。

(註九)參看孫曉樓，法律教育。

(註一〇)陳之邁，「行政機關的調整」，新經濟，第八卷第三期。

(註一一)端木愷，中央及地方行政制度(中央政治學校講演錄)，頁三〇。

(註一二)Charles A. Beard, American Government and Politics, p. 310。

第十九章　行政機構內部的組織

一　部長與次長

西洋各國行政各部門的組織往往很不相同，中國行政院各部的組織則頗一致，因此描寫我國各部各委員會內部組織是一件比較容易的事情。我們先從部入手。

每一個行政部有部長一人。他的官職是很高的，照我國現行的官制是所謂「特任」。各部部長的人選是由行政院院長提請國民政府主席依法任免的。（註一）但是各部部長是所謂「政務官」，而「政務官」依法是由中央政治委員會議決任命的。因此部長產生的方法是由行政院院長提出於中政會，由中政會議決任命，然後由國民政府明令任命。部長對於部內是首領，每一個部的組織法上都規定「部長綜理本部事務，監督所屬職員及機關，」對外他代表本部出席行政院會議及參加其它的活動。因此可見部長的地位是異常重要的。同時，因爲每一個部都是行政一部門的主管長官，他的地位也受政府及社會的重視。西洋國家的部長合起來組織內閣，便是實際上的政府；我國的行政院會議與外國的內閣會議雖不盡相同，但各部是負有實際行政一部分責任的，與外國的閣員不無相似之處，一般人也是如此相比擬的。

每一部除設有部長之外，并有次長二人，一稱政務次長，一稱常務次長。照法律的規定，政務與常務次長的職務是相同的，即「輔助部長處理部務」。但是他們兩人的職務是不應當完全相同的。按這種制度發源於西方的內閣制國家，尤其是英國。英國採取這種制度的原因是英國內閣閣員即各部部長都是國會議員兼任的，他們經常須出席國會參加議案的討論，對抗反對黨的抨擊，爲政府辯護，并且答覆議員提出的問題。英國國會是由貴族院與下議院組成的，貴族院的議員都是貴族，最大多數是世襲的，否則也是終身任職的。下議院的議

員則是由人民投票選舉的。到了相當時候便須改選。不是貴族不能任貴族院議員，貴族也絕不能任下議院議員。在兩院開會時彼此的議員不但不能出席幷且嚴格的不能列席。因此如果一位部長是貴族院的議員，他便不能到下議院來，關於他這一部的事情便得由另外一個人在下議院中代表他辯護。反之，如果一個部長是下議院議員，他又要找一個貴族院的議員來，代表此部說話。由於這種制度，所以英國各部除了部長以外必須要有一個次長在另外一院。例如英國張伯倫內閣中的外交部長哈利法克斯是貴族，外交部的政務次長就是下議院議員白特勒。由此可見政務次長設置的目的完全是對付國會的。至於常務次長則是各國都有的，這個職務的用意在使其主持部內一切的事務，有關政策的由部長決定，普通的則由常務次長決定一切。

我國沒有英國上下兩院的那種特殊情形，但是我們近年來也採取了這種制度。照一般理論，政務次長是「對外」的，常務次長則是「對內」的。例如出席行政院會議，部長如果因病或因事不能出席，便可以由政務次長列席。至於常務次長則是在部內「當家」，管理部中一切的事情。（註二）這種辦法本來也是合理的，但是在事實上因為人事等等原因，也不一定照此分工的方法實行。（註三）在一個時代，各部的部長出席行政院會議，政務與常務次長均行同時列席。有的部的常務次長事實上在做政務次長的事情，有的政務次長在做常務次長的事情，還有的部按事務的性質分成兩部分，一部分由政務次長處理，一部分由常務次長處理。同時，一個部裏的事情應當由常務次長主持的却由部長直接主持。例如關於部內的人事，本來是應當取決於常務次長的，但事實上各部部長對此都十分重視，不肯假手於常務次長。照理論來說，常務次長應當是不隨部長進退的，只有政務次長應隨部長進退。事實上則常務次長亦有同部長進退或因政治人事關係而進退之例。這些情形都與設當政務與常務次長原來的用意不大相同。

二　部內的組織

部裏的事務照例是分司辦理的，每司有司長一人。每一部照例設有總務司，它的職務在辦理部中文件的收

發分配撰擬保存，典守印信，公布部令，官產管理，經費出納，出版物的編輯發行，庶務，及不屬於其他單位事項。總務司在部中的地位相當重要，司長雖然在理論上固無須隨部長進退，事實上他一定是部長的親信，故大多隨長官進退。除了總務司以外，各部所設的司多寡不同，要看部的事務的性質而劃分。在各部的組織法中我們可以看到各司的職掌。一個部分司多少及其名稱是規定於該部的組織法之中的，但是每一部的組織法中必定規定該部「經行政院會議及立法院之議決得增置裁併各司及其它機關」。其實這是等於修改組織法的，故必須經過立法程序。

「司」是一個部的職權劃分的單位，此外還有所謂「其它機關」，或稱「附屬機關」。這種設立附屬機關的趨勢近年來頗爲盛行，是我國行政組織中特別應當注意的一件事情。在初起的時候，因爲某一部的職權範圍內的某一椿事情特別重要，或其性質特別，往往便設立一個附屬機關來辦理這件事情。但是這個附屬機關并不被認爲構成部本身的一部分，故與「司」不同，所以於設立了附屬機關之外部，內還設一個司來管理這件事情。例如交通部設有郵政總局，同　部內還有郵電司來辦理郵務行政。近年以來似乎有一個趨勢，是凡有了附屬機關的事務，部內便不再設司管理。例如現在的社會部有了合作事業管理局便沒有合作司，農林部有了墾務總局便沒有墾務司等等，但亦有相反之例。

附屬機關的名稱有的是稱爲局的，如上舉的例子，但有的也叫別的名稱。有的是稱爲「署」的，如財政部的關務署，稅務署，國庫署。（註四）有的則稱爲委員會的，如經濟部的資源委員會。有的則稱爲處的，如從前財政部的直接稅處，交通部的公路總管理處。這種附屬機關照例自己有其組織的法規，詳細地規定它們的組織與職掌。同時，各部的組織法規中，有的則將其附屬機關規定出來，有的則一概從略。在規定出來的時候，有的列舉其職權，有的則僅標明其名稱，立法的體例殊不一致。至於各種附屬機關的地位也很不容易確定。照一般的講來，它們是與司平等的，但是在法律上列舉的次序看來也不無先後輕重可尋。例如財政部組織法是先舉出關務、稅務、國庫等署，然後再及各司。國庫署在二十九年成立以前，財政部本有國庫司，但是財政部提議改

設爲署上行政院的呈文中明說：「查自公庫法公布施行日期已漸迫近，爲執行該法所規定之事務，異常繁雜，實有將本部原有國庫司擴充改組爲國庫署之必要。」由此也可看出署的地位是較重要的。至於其它的局或處則大多列於司的後面，也許可以說明其與各司是平等的。

在各部的組織法所規定的司署處局以外，各部還能設立許多的附屬機關，這些附屬機關或是研究性質的，如教育部的戰時教育問題研究委員會；或是諮詢性質的，如教育部的醫學教育委員會及其它學術教育部門的委員會；或是事業性質的，如經濟部的日用品管理處。這些機關時常更變改組，增置裁併，大都不見於組織法中。但是它們，特別是事業性質的，往往非常重要，較之一個部也不相差。例如在戰爭期間，財政部的貿易委員會，經濟部的資源委員會，對於抗戰的國外貿易及資源開發都有極大的決定的影響。

每一個部於設立各司及其相等的部分以外，還有其它的人員。每一個部都有參事數人，其職務在「撰擬審核關於本部法案命令及計劃方案」。此外又必定有祕書數人，辦理文書。各部之有技術性質的工作者更設有技監及技正。其有出外視察之必要者又設有視察、視導、督學等等。這些都是比較上司級的官吏，大約都是「簡任」級。

司或附屬機關之下照例是分爲科，每一科辦理這一個單位中一部分的事情，由部在處務規程裏爲之規定。每一司分爲三科四科或五科不等。科設有科長一人，其下有科員若干人，并且必定在科中配置有僱員，如書記、錄事等等。凡是一件公文，在部中必定經過科，先由科員「簽擬」處理的辦法，得到科長同意之後，送到司長。司長同意後便送到次長以至於部長。同時，科員或科長對於一件事情要有意見，也可以「簽呈」給科長司長乃至於次長部長。因爲科員科長在部裏面的時候較長久，對於種種方面比較接頭，所以他們的意見往往被長官採納實行。科員與科長在政府的行政上因此是具有極大的力量。他們是純粹的「事務官」，理論上不隨長官進退，法律上并且畀之以相當的保障。所以構成了一個行政機關的中堅份子，一個真正熟練的科員或科長往往被長官視爲至寶，他們如果離開了，許多事情便沒有方法可以順利推行。

現在有許多講政治的人批評中國的政治爲「科員政治」。他們的意思是說科員在政府中是極有勢力的一種人，對於行政事務位雖卑而權實大，這是準確的看法，但這種情形却初不以中國一國爲然。其他國家科員都是政府中的中堅份子，因爲唯有他們才眞正的有實際的經驗。因此科員在政治上往往受人批評。批評者認爲他們大都雖具有實際經驗，却是不學無術的份子，眼光狹隘。爲的專喜歡講求先例，不能接受新的思想，缺乏全盤的眼光，壞的則專務咬文嚼字，做紙面上的文章，想盡方法來搪塞敷衍，推諉責任，只管「公事」在紙面上過得去，不過問事情能否辦得成功；更壞的則甚至利用他們的地位，蒙蔽長官，或收受賄賂，魚肉人民。這種現象是西洋人所謂「官僚主義」(Bureau cratism)，是政府所應當竭力防止的。但是反過來說，一個政府機關却不能一時一刻沒有這種人，否則事務便沒有方法處理。政府是一定要辦公文的；在辦事的時候先例是一定要查明的，不能今日一個辦法，明日一個辦法；對於沒有先例的事務是要想辦法的，辦法是不能憑空虛構的，實際的經驗是想適當辦法的根本。所以科員科長是政府所不可須臾離的，在任何一個國家中都是一樣。

三　特設機關的設置

行政機關除了「部」的組織以外，還有「委員會」的組織。在上文中曾說組織委員會的目的是掌理「特定之行政事宜」。究竟什麼叫做「特定之行政事宜」，固不容易下一個明確的界說，我們也許可以說，凡是一種行政事宜，本來是可以劃在某一部的範圍以內的，唯因其性質特別，或一時有特予重視的必要，便設立一個委員會來掌理之。例如蒙古及西藏本來是中國的領土的一部分，其行政自應在內政部的範圍以內。祇因蒙古及西藏地方人民現在還多少保有其固有的社會組織，語言風俗及生活方式與習慣均於內地的人民不相同，故其行政亦具有特殊的性質。因此便在行政院中特別設立一個蒙藏委員會來掌理這兩個地方的特殊行政事項及其各種興革事項。又例如華僑之移殖保留等事項是屬於外交部的範圍以內的，外交部在世界各地所設的總領事館和領事館便有管理當地僑民的任務，在管理時亦在在須與當地的政府交涉。但是因爲華僑在外國爲數甚多，他們在國

內外也有鉅額的投資，他們每年匯回中國的款項幷且構成我國國際收支的一個重要項目，同時他們又爲最熱心贊助革命及抗戰的份子，所以在行政院中特別設立一個僑務委員會來掌理關於華僑的事情。這兩個例子說明了所謂「特定之行政事項」的具體意義。

同時，還有一個比較重要的原因是委員制度可以多網羅人員來參加。這一種參加幷不一定是負實際責任的，大都只是「掛名」的，但這裏都有其重要的政治意義，不容忽略。例如蒙藏委員會可以網羅蒙藏各地的政教領袖，如呼圖克圖、扎薩克、活佛、禪師等爲委員，表示中央與蒙古西藏的聯絡與團結；僑務委員會可以網羅華僑的鉅子；振濟委員會可以網羅社會上熱心慈善事業的領袖。由此可見委員的制度在組織上實有其政治上便利之處。這也是所以設立委員會的一個重要的原因。

現在行政院所有的三個委員會——蒙藏、僑務、振濟——組織都是大致相同的。每一個委員會有委員長一人，與各部部長一樣同爲特任官，其任命的方式也與各部部長相同，幷出席行政院會議。委員長之外有副委員長一人或二人，與各部的次長相等。照以往的慣例，每一個委員會只有副委員長一人，但是二十九年的水利委員會組織法却規定該會設副委員長兩人。（註五）除委員長及副委員長以外，有委員若干人，其中幷有若干是被指定爲常務委員。委員會開會是有定期的，有的規定相隔甚遠，如僑務委員會組織法規定該會每一年或二年才開會一次，有的則每月開會一次，如振濟委員會，或每星期開會一次，如蒙藏委員會。但因爲委員大都分散各地，各有其任務，僑務委員會委員更是分散在世界各隅（自然以南洋一帶較多），故委員會開會的次數甚少，事實上幷沒有按照法規的規定按期開會。常務委員大多是常川駐在首都的，開會自較容易，但是法律上却幷不規定其會期，事實上開會也不甚多。委員會及常務委員會開會時以委員長爲主席，他不能來時以副委員長爲主席。委員會議本來是最高的權力機關，其決議案應由委員長負責執行。但委員長除了執行委員會議的決議案之外，「幷綜理會務，監督所屬職員及各機關。」這一點是與各部的部長相同的。至於副委員長及常務委員則僅是「輔助委員長處理會務」。由此可見各委員會的組織是首領制與合議制兼用的，而在事實上首領制的成分

實較合議制的成分爲高。

上文我們曾提到「署」爲部底下的附屬機關，如財政部的稅務署，軍政部的兵役署等等。但是除了部底下的「署」以外，還有直隸於行政院的「署」。這種機關是行政的，地位却與部與委員會不盡相同。第一，署的長官——署長——是簡任的，與部長與委員長之爲特任不同；第二，署長現在只能列席行政院會議，不能出席。

現在直隸行政院之署有二：一爲衞生署，一爲地政署。上文說過衞生署的歷史變動很大，一度曾爲衞生部，嗣後改爲直隸行政院的署（署長特任，出席行政院會議），後來改隸內政部，地位降低與財政部的稅務署等相同，署長亦改爲簡任。再後來又改歸舊制，直隸行政院，署長則仍爲簡任。地政署是三十一年成立的，由內政部的地政司改組而成，地位與衞生署相同，直隸於行政院。行政院公文中所謂「各部、會、署」即指此二署而言，不及其他的署。至於爲什麼設署是很難說的。一般而言，總是說某一部門之事在初辦時，機構不宜龐大，故不設部而設署。照此而推論，事務擴大署便應改爲部。但現在則尙無此例。

行政院的三個委員會以外，還有許多委員會，也不完全隸屬於行政院。我們不妨乘此時機將其組織的情形予以簡單的敍述，雖則有的已經裁撤歸併。因爲它們的性質相去甚遠，各有其特殊的情形，我們只得舉例來說明。在此應行注意之點不是政府曾設有一個機關，而是它們的性質及其組織的情形。

第一類的委員會是帶有聯絡性質的，最好一個例子是從前的全國經濟委員會（該會於二十二年成立，二十七年取消）。該會是直隸於國民政府的，委員均爲特派，并且明定行政院的內政、財政、鐵道、交通、實業、教育各部部長及其它有關經濟建設之中央各機關主管長官爲當然委員。由此可見這是一個以聯絡爲主要目的的組織，雖則後來它也辦了幾件特定的事務。再例如行政院的農村計劃委員會（現已取消），其聯絡的性質尤爲明顯。法律規定「委員會委員由行政院院長聘任之，行政院正副院長暨有關係之各部部長（內政、財政、實業、交通、鐵道）爲當然委員，院長兼任委員長，開會時有關係各部得派次長一員出席；其它各部部長，委員

會委員長，各省省政府主席，各直屬市市長，行政院祕書長，政務處長，得隨時出席參加。」這種的組織過去極多，有時成立，有時取消，殊不固定。其內部組織也相去甚遠，有的採委員長制，有的採常務委員制。因爲其設立的宗旨是聯絡的，似乎應當以會議制的成分較重，但事實上卻未必如此。

第二類的委員會是帶有計劃性質的，時常是就一個特定的題目組織一個委員會來負計劃的責任。例如行政院在二十一年即依照鹽法第三十七條的規定組成了一個鹽政改革委員會，「掌理基於鹽法之一切鹽政興革計劃。」它的委員長雖然是行政院長兼任，委員則除財政部部長爲當然委員外，均應爲對於鹽政有特殊學識或經驗之人員。組織法上并且明定「現任鹽政長官不得兼任鹽政改革委員會委員。」可見它設置的目的恰恰與上述的第一類相反。又如二十八年間，行政院成立了一個縣政計劃委員會，來負責計劃縣各級組織綱要的實施。它的委員并不一定是有關係的部會的人員，其選擇的標準仍以對於地方自治有特殊貢獻或經驗的人員來充任。但是成立後它的主任委員始終由內政部部長兼任，而該會又實行分組辦事，每一組中都是有關的機關的人員，故實際上得到了聯絡的作用，其聯絡的範圍且及於行政院以外的機關，如立法院，考試院，國民政府主計處等，與其剏設的目的不盡相同，但亦自有其特殊的意義。因爲這一類的委員會是以計劃爲主要目的者，故其會議的成分自應較首領的成分爲高。

此外還有的委員會是對付一件特殊的事務而組織的，目的既不在聯絡，也不在計劃，而任專辦一件事情。例如在抗戰之初，政府大量疏散公務員，要他們到地方上去服務。故組織一個非常時期服務團，并在行政院中成立非常時期服務團委員會來管理這個服務團。又例如因爲在戰爭期間液體燃料（主要部份爲汽油）需要管理，故曾在行政院中成立一個液體燃料管理委員會來負管理的責任。再例如二十八年間，在陪都重慶的中央政府機關因敵機的轟炸而須向鄉間疏散辦公，故在行政院中成立了一個中央機關遷建委員會來執行此事，其所謂中央機關包括了國民政府的五院，它們都有代表參加，分配疏散的地點及經費，擬定疏建的規則，籌備疏建區內的交通、警衛、衛生、教育、合作等事項。這個委員會在短期內將此事辦完即能撤消。又例如爲執行公務員

生活改善辦法而設的公務員生活改善委員會，爲執行敵產處理條例而設的敵產處理委員會，爲調查敵人罪行而設的敵人罪行調查委員會，均是戰時的機構，純粹是臨時性質的。但是行政院內也有此附屬機關，不採委員會的方式。例如中央氣象局，因爲關係到軍事民用航空及農情調查，又須與中央研究院氣象研究所合作，故隸屬於行政院而不必採用委員會方式。再如各種庚款董事會也因與外國人有特殊的關係而採用董事會的方式。

在此我們應當注意的是政府在過去是很喜歡添設這一類的機關的，或爲取得聯絡，或爲規定計劃，或爲專辦一件事情。就過去多年運用這種制度的經驗，這種辦法未必是最高明的辦法。以言聯絡政府的各部門的機構，則行政院本身便是一個聯絡組織，在行政院會議席上一切行政事宜都可以取得聯絡。如果再上則中央政治委員會，後日的國防最高委員會，便是一個聯絡黨政軍三方面工作的機構，於這個系統而外實不必再就特殊項目來設立聯絡機關。以言計劃，則一件事情的計劃總不能憑空瞎造，因此總不能脫離了主管機關。例如計劃新縣制的推行，我們總離不開行政院的各部會。近年來中央更於國防最高委員會內，先設有設計委員會，後又設有中央設計局，設計的機構實不必再事添增。近年以來我國之論政治者對於這種所謂駢枝機關早有批評，一再主張裁併，因此近年以來除了偶然設置專辦一件事的專管機關以外，對於聯絡的計劃的機關裁併甚多。這一個趨勢是理論及事實所造成的，說明我們的行政已漸趨於集中。

四　特設機關內部的組織

組成行政院的委員會現在只設有三個，已如上述。它們是純粹的行政機關，與其它的不相同。各委員會除設有委員長，副委員長，常務委員，委員以外，其下是分處而不是分司的，處之下則分科辦事，同各部一樣。各署之內也是分處的。處同司在名稱上雖然不同，事實上却甚少分別。處設處長，同司長的地位相同，科長及科員亦與部的科長科員一樣。他們辦公的手續也與部一樣，所不同的只是在委員會中則還有委員會議，雖則委員長也有極大的決定權力。委員會或署中也有祕書參事等職，其任務也大致相同。委員會所分的處有的是以數

目字標明，如第一處、第二處等，振濟委員會卽爲一例；有的則是將職掌標明的，如蒙藏委員會的蒙事處，藏事處，或僑務委員會的僑務管理處，僑民教育處。各部都是有總務司的，各委員會辦總務的部分有的稱爲祕書處，有的稱爲總務處，有的則爲第一處。署的各處也和委員會的大同小異，其間的歧異是無關宏旨的。

至於其它的委員會，則內部組織十分不同，但比較大的委員會也是分處辦事的。如建設委員會，全國經濟委員會。其它則有分組或分股辦事的。專負聯絡責任的委員會有時是只有極少數專任職員的，一般的辦事人員均由各旣有的機關調任，不另支薪。

五　主計機構與人事機構等

各部及各委員會還有幾種組織或職員可以述說。依照國民政府主計處組織法的規定，全國各機關裏主辦歲計、會計、統計的人員均由主計處按其事務之需要設置，它們「直接對於主計處負責，幷依法受所在機關長官之指揮。」（註六）這是所謂超然主計制度的表現。因此在每一個部或委員會的組織法中都有一條規定這件事情。現在辦理計政的人員分爲三等：會計長、統計長、會計主任、統計主任、會計員、統計員。一個機關可以設有會計長，而只有統計主任，或會計主任，而只有統計員。設有會計長的地方便有會計處，設有會計主任的地方便有會計室。這三種計政一律以會計爲主，故歲計依法是由會計處或室或會計員兼辦的。於必要時，統計也可以由會計兼辦。近年以來這個制度推行甚廣，現在設有會計處會計長的部會已經不少，至少也有會計室及會計主任。大約統計的事情比較會計（包括歲計）簡單，故設有統計處及統計長者甚少，但也在逐漸添設之中。各部會辦理計政的部分也是其本身的一部分，雖則性質上有些特殊，因爲他們是對主計處負責的。

最近各機關依照人事管理條例設立人事機構，有稱人事處者，有稱人事室者，依現行制度這些機構多少也有些「超然」性質，由考試院銓敍部指揮監督。在三十二年間許多機關都添了這種機構。

此外，各機關中的聘任人員，如顧問，專門人員等，也有他們的組織，如顧問室，專員室等。技術人員亦

然。至於參事祕書，督學視察等等，亦多有其本身的組織，如有的機關有參事廳，祕書廳等名稱，但此種名稱初非法律所規定，只是表明他們辦公的處所而已，故不能認為是部會內的一種機構。

(註一)國民政府組織法，第二十一條。

(註二)在行政院擬訂行政院各部會署分層負責辦事通則規定部長為「第一級官」，政務次長也是「第一級官」，而常務次長則為「幕僚長」。但部長是正式的「第一級官」，政務次長因此便沒有固定的職責，竟同副首長一樣。這當然是有問題的，但照現制亦無良好的解決方法。過去有人主張不設政務次長，即是從此點着眼。

(註三)政務次長為「政務官」，不須銓敍，常務次長則為最高級「事務官」，資格限制甚嚴，故有以銓敍常務次長困難之人任為政務次長之例。

(註四)「署」亦可視為部內的一部分，與「司」相同。

(註五)此法現未實行。

(註六)第十二，第十三條。

第二十章　行政院在政制上的地位

一　二十年改制的緣起

在政府的各部門中，行政的機構最爲龐雜，職責最爲殷繁，故一般的以它爲政治機構的主體，爲人民對於政府視線集中的焦點。民國二十年年終第四次全國代表大會所通過的「中央政制改革案」中規定「國民政府主席爲中華民國元首，對內對外，代表國家，但不負實際政治責任……行政院長負實際政治責任。」同時又規定「在憲法未頒布以前，行政、立法、司法、考試、監察各院各自對中央執行委員會負其責任。」在這一次的改革方案即可以看出行政部門的重要性。三十二年的改制雖然取消了這種制度，各院對國民政府主席負責，但是行政院所負的是什麼責任，範圍如何，均爲對於研究政制者有研究價值的問題，茲擇其較重要者分段予以剖析。

民國二十年四全大會決議「行政院長負實際政治責任」。我們知道在二十年改制以前，國民政府主席是「負實際政治責任」的。那時的國民政府包括了五院在內，毫無疑義，所以所謂「政治」是指五種治權的全體而言的。二十年改制之後，行政院院長負了實際政治責任。他所要負的政治責任的範圍是什麼呢？這一個問題是不容易答覆的。照一種的看法，行政院長的「實際政治責任」是從國民政府主席那裏轉移過來的；他所繼承的本應當是國民政府主席以前所負的責任的全部。然而按照同一改革案的決定，五院又是各自對中央執行委員會負其責任的。由此說來，即是行政院長只負行政院主管事務的責任，其它各院院長各自負其本院主管事務的責任，可見行政院長所負的實際政治責任只是行政院主管事務的責任。行政院以外各院主管事務的責任是他所不負的。但是行政院主管事務絕對地不能等於國民政府主管事務，而只是國民政府主管事務的一部份，儘管是

最繁重的一部份。三十二年改制後，行政院院長不獨自對中央執行委員會負責，而對國民政府主席負責。它對國民政府主席所負的責任當然只以其法律上所主管的事務爲限，雖則在現行法律中行政院究竟主管那些事務亦無明文的規定，而只能在其所屬的各機關的職掌中去求得其範圍。

在本書範圍中，我們一向以避免討論立法設制的背景爲原則，因爲這些事實發生未久，關係文書也未曾全部公表出來，判斷是很不容易的。我們所得的材料也有許多不過是懸揣之辭，未見得完全可靠。關於這一個重要的問題，我們卻擬打破這個原則來一窺當時的實際情況。在民國二十年九月，「九一八」事變發生，全國騷動，輿論沸騰。那時我國的政治還不統一，西南方面中央委員唐紹儀汪兆銘等十六人在廣州成立中央執監委員會非常會議，推舉國民政府委員十六人，正式成立國民政府。換言之，在「九一八」事變發生之時，我國南京有中央黨部和國民政府爲世界各國所承認，同時在西南方面也有一個所謂中央黨部和國民政府，負隅與中央抗衡。國難發生時，南京與西南兩方面開始設法合作，在十月二十七日在上海開和平統一會議，幾經波折，卒於決定了一個合作的方案，而其中最重要的決定之一就是改革中央政府的方案。這一段經過前文中也略加敍述。

在四全大會的時候，中央政府的制度是國民政府主席負實際政治責任的。西南方面對於這種制度表示不滿，與其說是由於制度上的理論，毋寧說是對於當時蔣主席享有此種大權表示不滿。他們認爲這種制度是「獨裁」，而應代之以「內閣制」。結果便是一個不負實際政治責任的主席制，而行政院長則負了實際政治責任。那時的人選是行政院長在極短期間由孫科氏擔任之後卽改由西南派的汪兆銘擔任。總之，二十年的改制雖然一直沿了十二年，但是它卻脫胎於一個政治糾紛的妥協方案，其決定的原因以人事的成分較制度的成分爲多，內中有不合理的情形自非可驚之事。（註一）中外歷史上這種事例甚多，臨時約法是民初壽命最長的根本法，法國一八七五年的憲法一直沿用到一九四〇年，均是一時的妥協方案後來反成定制之例。

三十二年九月，國民政府復行改制，二十年冬間所創之制自此取消。當然這又是中國中樞制度一番大的變

制。但是在研究政制者的觀點而言，二十年至三十二年所行的制度仍有予以研究的必要，因為現行的制度也是自此脫胎而來的。二十年的改制者說他們所創立的是一種「責任內閣制」，以別於二十年以前的「總統制」。究竟這個說法與理論和事實是否相伴呢？現在雖然事過境遷，此一問題仍有探討的意義。

二　西洋國家的成例

研究西洋各國政制的人曉得在西洋民主國家中所行的有所謂責任內閣制，總統制，及委員制三種不同的政制型式。這三種型式不同的根本原因在行政機關與立法機關兩者間的關係有所不同。西洋的政治學者認為行政機關與立法機關是政制設計上一個最困難的題目，英、美、瑞士對於這個題目有三種不同的答案。別的國家在厘定它們的政制時往往是模仿這三個國家，而英國的政制模仿者尤其多，在上一次世界大戰後更是風靡一時。我國在清末民初擬立政制時也很徘徊於三者之間，頗有不知何從之感。（註二）

我們現在的問題是：我國的行政機關與立法機關究有什麼關係呢？我們的政制究竟是內閣制呢？總統制呢？委員制呢？首先我們要認清，沒有兩個國家的政制是完全一樣的，其間必定有若干的差別。英國的政制固與美國的或瑞士的不同，與德義俄等獨裁國家當然更有根本的差別，就是與一八七五至一九四〇年的德國也有許多重要的歧異，與一九一九至一九三三年的德國也不相同，雖則德法兩國在這個時期行的都是所謂責任內閣制。所以我們在討論這個問題的時候，只有從其大處與根本處着眼，不必去考求其細的節目。

所謂責任內閣制度的一個原則是行政機關（內閣）向國會負其責任。英國的內閣便是向國會負責的，國會對於內閣不信任時內閣便須辭職。英國的國會分為上下兩院，內閣所向負責的只是下議院，即由人民選舉的下議院。中國在民國二十年至三十二年間行政院是向中國國民黨中央執行委員會負責的。中執會可否認定等於英國的下議院呢？首先我們注意的是中執會是一個黨的機關，中央執行委員是由黨代表大會選舉的，不是由人民選舉的，故與英國下議院不相同。但中國現在訓政時期，黨是代表人民行使政權的，也便是代表人民的。行政

院對其負責似乎是可以比擬英國內閣對下議院負責的制度的。

中國的行政院可否比擬英國的內閣呢？行政院是行政機關，是由各部各委員會的長官組成的。內閣也是行政機關，也是由各行政部的長官組成的。這一點似乎十分相像。英國的元首是國王，不負實際政治責任；中國的國民政府主席當時也是不負實際政治責任的，與美國的總統不同。實行責任內閣制的國家的元首大都是如此的，如法國的總統，比利時、荷蘭的國王。這一點也帶有濃厚的內閣制氣味。但是有的地方就不同了。英國的內閣的行政權是完全的，在執行國會所通過的法律時它不必要事事去國會請示，國會是一個純粹的立法機關。中國的行政院的行政權，在國民政府的範圍以內，是最高的，但不是概括的，而且行政院所決定的行政事務要向中政會請示，故似乎也與英國那樣的內閣制國家不大相同。

英國的立法機關只有開會，此外中央政府幷無其它的立法機關。中國的情形又與此不同。在上文我們嘗說中央執行委員會在訓政時期可以作爲人民代表機關，因爲它代表人民行使四種政權。行使這四種政權的機關固然可以說是人民代表機關，它能否也被認爲立法機關呢？選舉與罷免自然是與立法無關的，雖則立法機關也可以行使這種權力。（註三）創制與複決是立法權，但是極特別的立法權，與普通立法自屬不同。同時中執會開會的時候是採用所謂提案的方式的，這種提案不一定是法律案，至少不具有法律案的形式。它們的性質可以說是政策性的，不是法律性的，而中執會在議決這種提案時固有直接通過交政府執行的，但也有是交政府採擇施行的，或交政府參考的。一個眞正的立法機關在立法時，或則是通過而成爲正式的法律，或則是不通過，沒有說是交政府去斟酌的或參考的。因此中執會究竟是否一個立法機關是尙成疑問的。它所通過的決議案（即只就其所通過交政府執行者而言，其它不計）是否即爲法律也很有討論的餘地。有一派的法學家對於法律所下的定義是「法律爲法院所執行的規則」。中國的法院現在似乎是沒有執行過中央的決議案。從這一個觀點而看，中執會的決議案也不具法律的性質。

中執會雖然有些不像立法機關，中政會是不是可以比擬爲立法機關呢？這個問題的答案似乎是正面的。在

前面我們嘗說中政會有權制定「立法原則」，這種原則對於立法院有絕對的拘束力。中政會幷且時常通過全部法律，通過之後送請國民政府公布。在這一點看來中政會的的確確是一個立法機關，立法院不過是一個立法的技術機關而已。但是行政院是否可以說是也向中政會負責呢？中政會是中央執行委員會的一個委員會，其組織且不見於國民黨總章。照黨的組織理論，中全會不開會時其權力應由中常會行使，例如遇有五院院長出缺時不及召集中全會來選任時便由中常會代行，不是由中政會代行，中政會所能議決任命的僅爲「政務官」而不能及於「選任」官。行政院既明定向中執會負責，在中執會不開全會時，充其量只能說行政院可以解釋爲向中常會負責，而不能說是向中政會負責。我們既然認定中政會是一個立法機關，但又發現行政院卻似乎不能說是向它負責的。因此行政立法的關係便更不像內閣制國家中行政與立法機關的關係。

至於立法院呢？照現在的法律，立法院既不能比擬作英國國會那樣的立法機關，更不能說是行政院是向立法院負責的。這種的說法不但毫無法律的根據，且立法院本身照法律的規定也是自己向中央執行委員會負責的。如此，行政院與立法院實同向中執會負責，而行政院卻不對立法院負責。至於監察院，其職權明定爲彈劾權與審計權，彈劾的對象限於違法失職的官吏，這裏應當沒有政治責任的問題。英國的國會也有彈劾權，但對政府官員提出彈劾案與對內閣提出不信任案是完全兩件事情，前者純粹是法律問題而後者則爲政治問題，前者是法律的責任，後者則是政治的責任。實行總統制的美國，其國會也有彈劾權，但該國會享有此權幷不是使得美國的總統及其內閣便因此對國會負責，如英國的內閣一樣。這一點理由最明顯，使得我們無論如何不能說行政院對監察院負責。總而言之，無論我們從法律或事實來觀察，行政院是只對於中央執行委員會負責的，而該會雖然可以說是人民代表機關，卻極難視爲與英國國會那樣的立法機關。

三　行政機關之產生

在典型的內閣制國家英國，內閣在事實上是由國會產生的，但內閣又可以解散國會，訴之全國選民。中國

的行政院院長是由中執會產生的，行政院院長副院長是由中執會選任的，有正式的決議。各部部長各委員會委員長是由院長提請國民政府任命的，雖則須經中政會的議決。這一點頗像英國。在美國的總統制下，國會是由人民直接選舉的，總統副總統也是由人民選舉的。美國的總統有一定的任期，每四年一定要舉行一次總統選舉，而各部部長是由總統提出徵求參議院同意而任命的。英國的內閣則沒有一定的任期，隨時均可以因國會的不信任而辭職，或解散國會而舉行大選。中國的行政院在三十二年以前也是沒有一定任期的，中央執行委員會要改組政府便可以改組。二十年底改制後，第一次的行政院只有四十餘日即行改組；第二次達四年之久；第三次三年；第四次二年。由此可見行政院并沒有一定的任期，中央隨時均可以另行選任行政院院長及副院長。但在過去十二年當中，即自二十一年至三十二年，行政院只改組過五次，而第一次爲時又甚短促，故行政院的任期，照過去的經驗實相當的穩定。法國自上次世界大戰結束至一九四〇年巴黎陷落內閣更迭有二十一次之多，平均每一內閣的壽命還不到一年。以之比較我們的行政院實不可同日而語，雖則較之英國近年來的事實英國內閣平均的任期又似乎較長。

於此，我們還有一點應當注意的是英法等國均爲多黨制的國家，內閣的更迭必是政黨的上台與下台。中國現在是一黨制的國家，每一次行政院的改組只是人事的更迭，并不是政黨的更替，故與英法等國的情形實不相同。如果從這個角度看來，這個問題便生出了一個新的意義。在世界上的其它一黨制的國家中，內閣的更迭幾乎是絕無的事情。意大利的墨索里尼自一九二二年十月法西斯黨上台以後便是該國的首相，直至法西斯政權倒台爲止，德意志的希特拉自一九三三年一月國家社會黨攫得政權後即由希特拉任國務總理，後復兼爲元首，九年以來亦從未有所更變。在這些國家中除非有重大的變故或獨裁者的死亡亦似沒有更迭的可能。因此在獨裁的國家中所謂政府的穩定與否是不成問題的。因此過去十二年中我國行政院的改組，只是人事上的改變，并沒有政黨的更替，無論誰來任行政院院長，他必定是中國國民黨中的領袖人物，在施政方針上他一定遵守黨綱并服從黨的指揮。由此而觀，行政院的改組在事實上只是純粹的人事問題，與政綱政策實無所變更，因此與英法等

國的情形實不能相提並論。

四　集體負責制度

典型的責任內閣制之又一特色是集體負責的原則。這是任何一個內閣制國家所必備的條件。英法比荷等國的內閣對於國家的行政政策必定是完全一致的，至少在表面上是一定不呈現紛歧的。固然它們的內閣不時也有局部的改組，更換一兩個部長，但是在大政方針上全體閣員必定是一致的行動，要是因爲得不到國會的信任，一定是全體辭職。不論國會所不滿意的是什麼事情，不論那一件事情遭受國會的指摘，內閣必定認爲是國會對於整個內閣不能信任，故必全體負責，全體辭職。這個集體負責的原則是內閣制的一個根本精神，沒有這個精神便不成其爲內閣制。

中國在二十年年底改制後行政院多少也有這種集體負責的趨勢，雖則法律上不但沒有明文如此規定，而事實上是否有此必要亦成疑問。依照國民政府組織法第二十五條之規定，「行政院所有命令及處分，其關於一般行政者須經全體部長之副署……始生効力。」但這種規定是不能解釋爲集體負責制的，因爲在內閣制國家中，副署之規定是指對元首而言，而不是指對首相或內閣總理而言，況且此一條法律在事實上亦向未嚴格遵守，但是在過去的經驗中，個別的部長或委員長的更換固爲常有的事情，而一遇到行政院院長換了人，全體的部長或委員長就全體辭職。例如在二十八年間，行政院改組，行政院各部會的長官便全體提出辭職。但是在蔣院長接任之後便又全體留任，一向人都沒有更動。因爲過去有了這種事實，許多人更相信中國當時的制度是一種內閣制度。其實爲什麼要全體辭職是不容易從純粹政治制度的眼光來解釋的。然而這是一個事實，又是無可否認的。

五　解散國會權

英國的內閣，在爲國會所不信任時，有兩條路可走。其一是遞行全體辭職，另換內閣，其一是奏請國王解散國會，舉行全國大選。它的理論是基於民主政治的一種解釋。英國人以爲行政機關雖然是由立法機關產生的，它們同是按照着人民的公共意見辦事的。國會對於內閣如不信任，理論上等於國會認爲內閣的措施有乖人民的公共意見，故迫其辭職。但是內閣在英國卻不甘心讓國會包辦了對於人民公共意見的解釋，它還承認它的措施是符合人民的公共意見的。在這種場合之下，唯一的方法就是訴之於人民，讓人民來判斷究竟是內閣或是國會眞正的代表了人民的公共意志。人民判斷這一件事的方式就是選舉。故英國的內閣，在受國會不信任時，大都解散國會來一決雌雄。

中國現在的人民代表機關最近似的是中央執行委員會。在訓政時期它代表人民行使政權，也便是取得了代表人民意志的全權。因爲這是當前黨治原則的一個根本信條，中執會自然不能被解散。行政院或國民政府絕對的沒有解散中執會的可能。中國現在近似立法機關的是中央政治委員會及立法院。行政院或國民政府也絕對的不能解散這兩個機關。因此行政院在中國絕對不能同英國的內閣一樣解散人民代表機關來訴之人民。有的人也許認爲這不是內閣制。(註四)但這句話也不能如此肯定的說，因爲內閣解散開會之權并不一定構成內閣制的根本原則。例如照法國一八七五年的憲法，內閣是可以解散下議院的，但是自從一八七七年應用過一次而釀成軒然大波後，法國的內閣便完全俯首聽命於國會，遇國會對之不信任時只有全體辭職，向無解散之例。但這種情形卻并不使研究政制者認爲法國不是一個內閣制的國家。所以中國的行政院之無解散權并不一定證明中國便不具備內閣制的條件。

此外，內閣制國家還有許多特色，中國或則具備，或則不具備。例如英法等國的閣員依例是國會議員。中國的部長或委員長卻不一定是中執會或中政會的委員，而且絕對不能兼任立法院的委員。在美國的統制下部長不能爲國會議員，并且不能出席國會。在我國則部長或委員長雖非中央委員或中政會委員卻能被請列席報告行政。又例如內閣制的國家只有內閣，其上并沒有一個上級機關，而我國的行政院卻是各部會的上級機關，可以

對各部會發布命令。再例如各國的首相或內閣總理只是首席部長，所謂 Primus interpares，并不是各部部長的上司，而我國的行政院院長則地位比較崇高，是在各部部長之上的。凡是都足以證明中國的情形與英法等國之不同。

六　三十二年以前政制的特質

中國二十年至三十二年間的政治制度之是否一種內閣制固然可以用英法等國與之比擬，但同時也可以用中國從前的政制來同它研究。在國民政府成立以前，民國的政制曾經多次的變更，自中華民國臨時政府至張作霖的大元帥政府，曾經多次的更變，并且是相當劇烈的更變。然而那時的政制，大半是直抄外國而來的，即使有所變更，不是集合西洋的成例，便是順應本國特殊的需要，尤其是軍閥的需要，沒有什麼特殊的意義，而且大都爲時甚短，未有養成一種制度的時機即歸消滅。我們與其去將那時的制度比較研究實不如追源溯本同外國的成規去研究，較多意義。

然而中國的政制之所以一度有內閣制的稱謂，一部份原因固然是因爲它具有若干與內閣制相似的地方，而比較上更值得注意的是它與二十年年底改制以前不相同。論者因此認爲二十年年底以前中國的政制是總統制，二十年年底以後的則爲內閣制。這一次的改制是十分重要的；它劃分了一個時期。上文在敍述國民政府主席的一章裏，大致地已將這個位置權力增加的沿革加以說明。主席的權力在二十年的時候達到了最高峯。也是因爲主席的權力如是之大，故當時在廣州的國民政府竟樹起反抗的旗幟。二十年十二月的改制便是應付這個局面而產生的。當時兩方的許多政客竟認那個時候的國民政府主席爲獨裁者，高呼「打倒獨裁」的口號，而一般論者則喜歡用「總統制」這個名稱，以示當時主席實有類於美國的總統的權力。其實這種說法都有其不妥當的地方，因爲當時的政制固然不容易說是獨裁的政制，但與美國的總統制亦多有不同。現在所當指出的是後來內閣制這個名稱是針對着當時總統制的稱謂而來的。

究竟這種稱謂是否恰當在上文中我們已從各種角度研究。我們發現在若干點上，特別是（一）「不負實際政治責任」的國民政府主席制，（二）「行政院院長負實際政治責任」制，（三）行政院院長改易時全體部長與委員長均行辭職的習慣，的確是與內閣制的制度相近似，與總統或委員制委實大不相同。同時在若干點上它又與內閣制不相像，雖則也與總統制或委員制也不相像。這裏最重要的一點是中國當前是一個一黨專政的國家，而內閣制的根本前提則是多黨的制度。照西洋政制學者的說法，多黨制，即有兩個以上的政黨且最好是只有兩個政黨的情形，是內閣制最根本的條件。有了「陛下的政府」(His Majesty's Government) 即當政的內閣之外，還須要有「陛下的反對」(His Majesty's Opposition)，否則便不成其爲內閣制。內閣制是以政黨相互交替執政爲原則的，而決定那一個政黨應當執政是人民的權利（選舉權）。所以可以更進一步地說民主政治是必須建造在兩個政黨以上的。就不是行內閣制的民主國家，如美國和瑞士，又何嘗不要政黨的存在？

意大利、德意志與蘇聯的情形便與此不同。在這三個國家中，都只有一個政黨——法西斯黨在意大利，國家社會黨在德意志，共產黨在蘇聯。它們都是壟斷一切政權的政黨（英文所謂 monopolistic parties），除了它們以外別的政黨沒有合法的存在。政治學者稱其爲獨裁政府就是因爲它們同民主政府是根本不相同的。政治學者認爲內閣制、總統制、委員制是不相同的政制，但卻承認它們都是民主的政制；在獨裁政治之下便無所謂內閣制、總統制、或委員制，因爲它們只有一個政黨，政權不由兩個以上的政黨交替執掌，而是由一個政黨永遠包辦，甚而是由這個政黨的黨魁——墨索里尼、希特拉、斯太林——一個人包辦，而行政各部門的長官至少在表面上都是主張同一的政策的，故甚少更換，即有更換也是人事的變動，與民主國家中之更換人便是更換政策的情形絕不相同。

中國現在是一個一黨制的國家，只有中國國民黨在中國有合法的存在。自從國民政府成立以來，中國國民黨始終在掌握中國的政權，沒有一個別的黨可以分沾其政權。所以中國的政府在北伐以後始終是中國國民黨的政府。關於中國政治社會中這一個根本原則在前文講黨治時已經予以說明。情形既然如此，我國便與西洋的民

主國家逈不相同，雖則在立國的理論上（特別是三民主義中的民權主義及軍政、訓政、憲政三時期的理論）又與意、德、俄的獨裁政治逈異其趣。我國既然不是一個多黨制的國家，我們的政制自然便無所謂內閣制或總統制或委員制。從其根本的立場而觀，一黨專政的原則是中國的根本，所以中國便不會行的是內閣制。（註五）

七　三十二年以後政制的特質

二十年至三十二年間的政制既然不是內閣制，三十二年以後的政制亦非總統制。在三十二年改制以後，我們沒有聽到人說此次改制是由內閣制而改爲總統制，正是因爲這種名稱實不足以代表我們的制度。三十二年改制仍然維持一黨政治的根本原則，而總統制也是要多黨制才便於運用的。此其一。在總統制下，行政機關固向總統負責，如同現在中國行政院院長對國民政府主席負責，但是美國的國會與最高法院幷不對總統負責，而現制則其它四院院長亦對主席負責。此其二。美國的總統不對國會負責，而我國的主席則對中央執行委員會負責。此其三。總而言之，中國在二十年至三十二年間的政制固非可與英法等國的內閣制同日而語，三十二年以後的制度則更非可同美國的總統制相提幷論。中國的政制自己獨具一種類型，與西洋國家的政制實不相同，故西洋政治學上所用的名稱實難用之於中國。

（註一）參看楊幼炯，中國政黨史，頁一八四及其後。

（註二）參看陳之邁，政治學，第十一章。

（註三）法國第三共和國總統即係由參衆兩院開聯席會議選舉的。

（註四）例如王世杰，錢端升，比較憲法（增訂本）第二冊，頁二二一。

（註五）關於此問題，參看儲安平，行政院與英國內閣之權責比較（單行小冊）。

第二十一章 我國行政組織的特質

一 問題的提出

行政權的運用在執行國家的政策；國家政策表現的方式是法律命令之公布施行。無論是在君主專制，民主政治，或「全能」的國家中，法律命令總是國家的意志（政策）表現的方法，而執行法律命令總是行政機關的責任。從一個觀點來說，法律命令的作用有兩個方面：（一）在管理人民的生活，推行國家的意志；（二）在規範社會的秩序，調解人民間的糾紛。前者是行政機關的責任；後者是司法機關的責任。行政機關所執行的限於管理人民生活以推行國家意志的法律命令。在我們評判一個行政機關是否能夠克盡它的責任的時候，我們的標準是它能否切實執行這種法律命令，執行的成效如何。這可以說是考核行政機關行政效率的一個尺度。上一章中所討論的機構，人員，與工具，都是執行法律命令的方法而已。古人說：「工欲善其事必先利其器」。機構，人員，與工具都是「器」的問題：「器」的優劣是有關重要的，但是我們要進一步地來探討我國的法律命令的內容，從此而觀察行政機關執行的成効，因爲在理論與事實上，儘可能地有根本沒有方法有効執行的法律與命令。換言之，如果我們發現我國現行的法律，都是可以有効執行的，而行政機關竟不能使其生効，則行政機關必定是不良好的（或因沒有執行的決心與毅力，或因機構，人員，與工具有欠缺）；反過來說，如果我國的現行法律有的是不能或不易執行的（陳義過高，不合國情等等），而勉強令行政機關來執行，則行政機關儘管是良好的，也未必可以獲得効果。因此在討論行政効率問題的時候，這是一個根本問題。

照一般國家的通例，制定法律與執行法律是分開執掌的：前者是立法機關，後者是行政機關。我們在討論法律之是否可以執行的時候，自然要越出行政機關的範圍而牽涉到立法機關與行政機關的關係。易詞言之，行

政機關與立法機關的關係是與行政效率的問題有極密切的連帶的。我們現在進行討論分析當前我國行政與立法機關關係，固然是以促進行政效率為出發點，但其歸宿則為一切政治制度的根本問題。

二　西洋國家的成例

研究西洋政治制度的人曉得，在西洋國家中，全能獨裁的國家，雖然也分別設有行政與立法機關，事實上二者的關係是幾乎不可分的。（註一）而在民主國家中，行政與立法機關也在維持着極端緊湊而密切關係。英國的內閣制最顯著的一個特色是它的行政機關（內閣）與立法機關（國會）之融為一體。英國內閣的閣員都同時是國會的議員，對國會負責。在國會的立法工作上，國會是受行政機關領導的；它所討論的法律案百分之八十以上是由內閣提出的。（註二）美國的憲法是三權分立的，行政機關（總統與內閣）與立法機關（參衆兩議院）是分立的。在法律上一切的法律案都是參衆兩議院議員自行提出的。但在實際上則行政機關對於參衆兩院實有極大的領導力量，大多數的法律案均是由總統府或各部草定而用議員名義提出。（註三）在英國等內閣制國家中，國會如果否決了內閣所提出的法律案即引起所謂信任問題而致倒閣或解散議會；美國的總統制雖無此項制度，但因總統依例必是政黨的領袖，而參衆兩議院的多數黨又恆為總統的政黨，黨的力量在多數時間可以使總統所提出的法律案在立法機關中順利通過。由此可見，無論在內閣制或總統制的國家中，行政與立法機關的關係都是異常密切的，而且可以說立法機關一般的是在行政機關的領導之下的。

這種制度在行政效率的立場看來是有極大的影響的。法律的制度在此儘有種種的程序，而且必須立法機關正式通過，但是草擬法律的則為行政機關。行政機關在草定這些法律時，一定是審愼考慮到國家的政策及其當前的環境，擇其確切可行的制定為法律予以推行。行政機關是最熟悉當前的情勢的，它最深知何者即可以行，何者時機尚未成熟，而推行時又須採用何種步驟方足以收最大的效果。以譬喻言之，行政機關所要解答的是它自己所出的命題；它知道那一種命題是可以交完卷的；它所出的自然都是它可以交完卷的命題；它不出它答不

出來的命題。貫澈國家的意志不是考試，這種辦法是合理而有益的。所以在考核行政機關的工作時，我們可以希望它一定交完卷，希望它有十足的效率。答不出自己出的命題的學生是不可思議的。執行不了自己所制定的法律的行政機關是一定有極大欠缺的：它或者是在制法時過於輕率，或者是在執行時太不努力，或沒有辦法。這種的行政機關自然應當令其下台。因此在行政領導立法的場合之下，行政效率應當是很高的；如果仍然不高，則是行政機關不健全的原故，立法機關在此絕對不能負任何的咎。我們研究行政效率，在此種情形之下，只消致其全力於行政機構，人員與工具之點，只要在這三方面健全，它是一定有效率的。（註四）

三　我國的現制

中國現在的情形與西洋國家的情形大有不同。在我國當前的立法制度下，立法機關所制定公布的法律，雖然也有一部份是由行政機關提出的，但其實際情形則與英美等國在制度上有極大的差別。

（一）依照當前的制度，可以提出法律案於中政會（國防最高委員會）的初不以行政機關為主要。過去曾有若干最重要的法律發動於中政會（國防會），縣各級組織綱要即為一例。也有許多法律案發動於立法院本身，如縣自治法。在制定這些法律時，將來負責執行它們的行政機關不一定有充分發揮意見的機會，即有之也被立法機關作為參考資料，不一定被採納。（註五）

（二）即就行政機關所提出的法律案而論，在草訂時，雖曾考慮周詳，但是由行政機關出去以後，究竟在完成立法程序的過程當中，這個草案將遭遇什麼命運也不是行政機關所能控制的。英國國會在討論所謂「政府議案」時，（註六）照案通過的時候甚多，即有修正案照例也必定徵求行政機關的同意。英國的閣員依例必為國會議員，更有充分的發揮意見的機會。萬一國會根本不能同意內閣的意見，而內閣又不肯讓步，則內閣必定辭職或解散國會以取決於人民。我國的現狀，行政院會議所通過的法律案在經過立法程序當中，在審查時（註七）邀請行政機關派員列席說明之例，但也只是提出說明供其參考而已。事實上有許多的法律在立法院通過經立法

院長副署由國民政府明令公布之後，它的面目全非，與行政院會議通過的草案全不相同。最近國民政府公布施行的非常時期人民團體組織法即爲一例。

由此看來，我國當前的制度是與歐美等國的制度迥不相同的。我國現在的行政機關絕對不能同歐美的內閣或美國的總統相比擬，它無論如何都不能領導立法機關，它的地位遠不如西洋的行政機關那樣崇高而有威權。這種制度（事實上這一點尙稱不得爲一種制度）顯然有若干重要的流弊。

首先應當指出的流弊，是「政出多門」。法律制定的目的原爲政策的實現。除了政策的實現以外法律實更無其它的目的。政策之良窳繫乎其是否有一貫之精神，支離割裂之方針，相互矛盾的理想，絕夠不上政策的美名，追論優良的政策。基於這一個不易的道理，法律案之提出最好是集中於行政機關。反之，如果法律是由許多機關提出，這些機關之間又無密切的聯絡，甚而各本立場互相競爭，則各種法律制定出來之後便缺乏一貫的方針，國家便也缺乏明確的政策。（註八）誠如一位作家所說，這種制度的結果「充其量也不過是零碎的局部的小惠，或偶然的暫時的英勇行爲。」（註九）我國當前的種種法律，特別是行政法規，零亂矛盾，浩如烟海，政府當局屢次欲加以整理而不能獲得效果，而各級行政機關在執行時也不知何所措手，立法制度之不健全實爲一個主因。

復次，我國的行政機關在這種立法制度上，往往想出轉灣的辦法來。按現在的法理，行政機關是有命令權的，但命令只能基於法律而不能變更法律。這本是一切法治國家的通例。然而在當前我國的行政機關，雖不致於竟以命令變更法律，卻有時將應當用法律來規定的事情以命令行之。如此做法它可以有把握不致被立法機關將其改易，使得某一種政策不能見諸實行。行政機關在如此做法時，大部採用請中政會（國防最高委員會）「備案」的方式，而這個典型的中國制度可以解除它的困難。同時，立法院也認爲：

> 行政機關因執行法律而制定施行規則，原爲應有之職權……故不妨由行政院自行決定，無須作爲法律案交由本院審核。（註一〇）

因此行政機關也不時將應行成立法律案的事情作成施行規則等送由中政會「備案」後予以實施。例如最近立法院制定了一部水利委員會組織法，由國民政府公布施行。行政院以爲在抗戰時期的後方，水利事業有限，爲節省財力起見，實不必成立一個那樣龐大的水利委員會。於是便擬定一個管理水利暫行辦法，其中規定設立一個較小的水利委員會，送請國防最高委員會「備案」後實施。這一類的「暫行辦法」等等可以不經過立法院審議的階段。國防最高委員會自然也可以不准其備案，也可以發交立法院審議。不過我們不能不看出，我國的行政機關多少感覺到立法機關往往將其所擬的法律草案大爲更易，以致政策末由推行，是很不便當的。國防最高委員會之所以準其「備案」也多少是出於同樣的感覺。我們不能不認爲這種現象是不良好的，英國的「行政與立法打成一片」的制度較此實略勝一籌。如果立法機關能夠切實尊重行政院的意見，一切法律案在呈送國民政府明令公布以前雙方均能完全同意，持之以漸，這一個不良現象自可糾正過來。這是建設一個優良政制很重要的一點。

四　現制的流弊

這一種改制對於行政效率可以有決定的影響。負責的政治是近代政治極重要的原則。行政機關的責任在西洋國家原包括政治的與行政的兩項而言，在我國目前則只有行政責任而不能同時有政治責任。現在我國除了行政院以外儘有政策的決定機關——中央全會，中政會，國防最高委員會，而行政院之行政權亦復不甚完整，故行政院所負的僅爲一部分的行政責任。根據於這種狹義的解釋，則考核行政機關的工作的主要對象，不是政策之良窳，而是法律執行的成效如何。考核者着眼之點是在看行政機關對於各項法律，曾否認爲切實地執行，執行的效果如何，從而決定其行政效率的高低。

因爲我國的法律，不完全是由行政機關擬定的，有許多重要法律的制定，行政機關根本沒有參預，而且有的出自專家之手，偏於理論，陳義甚高，與我國當前的環境與需要均不見得完全適應，故行政機關在執行時，

儘管十分認眞，而收不到預期的效果，馴而產生了若干政治上的病症。

（一）行政機關爲執行這些法律便行許多公文，由行政院一層一層轉到最下層的鄉鎭保甲；而下級政府，雖然明知此項法律，財力環境兩無執行之可能，但又不得不作一個執行的姿態，於是便造成一種純粹公文承轉傳遞的狀態，虛報事實者有之，揑造報告者有之，反而養成了今日之所謂虛應故事，敷衍因循的惡習。行政機關因爲要應付這些無聊而又無窮的文書，不得不擴大其內部的組織，許多公務人員在衙署之間終日案牘勞形，專爲辦理這些事務，徒然費去許多公帑而無實際的工作可言。時人指陳我國政治的弊端，在這一項下實可以概括無餘。

（二）行政機關勉強執行這些法律，在不得已時便想出許多臨時的或變通的辦法，分期分地次第的推行。這種辦法固然是一時權宜的，但其結果則使得法令規章，錯綜凌亂，許多種規定同時存在，莫知所從。此項例子在地方行政與自治的範疇中最多，結果卻反而阻礙了法治制度的建立及法治精神的培養。

（三）行政機關執行法律，往往託辭財力環境的限制，不去執行。因爲有的法律是不能執行的，而眞正可以執行的也許使因這種泄沓的習慣也一體敷衍了事。

以上所舉三點說明法律不由行政機關統籌擬議制定所可能引起的病症。時人對於我國政治所標舉出來的弱點，事實上大都可以歸納到這個原因。而從提高行政效率的觀點而言，行政機關因爲負有執行法律的責任，而目前又有許多法律是公認不能立刻執行的，於是我們在考核它的工作成績時便缺乏一個明確的標準尺度。現在討論行政效率的人大都集中其注意力到機構，人員，與工具三點之上。這是必須注意的。但是法律貴乎能夠執行，「法律如不能被應用或執行便應當將其廢棄或修正」。（註一二）立法機關在進行其工作時，必須對於實際情況有精詳的考慮，然後方針對此項情況而立法，其結果便不致於成爲一條文化的理想」，而爲切實可行的法律。在有了切實可行的法律之後，行政機關的效率便有了一個考核的標準尺度，它的工作成績良否便是顯而易見的。討論行政效率，這是一個根本問題。

(註一)德國國家社會黨的公法學者 Otto Koellreutter 曾說「領袖國家」(Das Fuehrerstaat) 中「領袖制度的方式」是立法，行政，與裁判，但決不過是三種方式而已，立法權也是在希特拉手中的。

(註二) Walter Bagehot 在其所著之 The English Constitution 一書中討論此點最精湛，後人著作大都以此爲本。

(註三) Howard L. McBain 在其所著之 The Living Constitution 一書中闡述此點，是完全根據歷史上的事實而立論的。

(註四)西洋國家的人事行政權也在行政機關手中，不像我國由與行政機關平行的另一機關獨立行使，故考核可以尤爲準確。

(註五)縣各級組織綱要在制定後，國民政府公布以前，曾交行政院簽注意見。行政院經詳細討論之後曾擬有極詳盡的意見書送到國防最高委員會去，但被採納者極少。而後來在執行上最困難的地方也便是未被採納的地方，如所謂「三位一體制」(下詳縣制部份)。

(註六)即所謂 Government Bills，所以別於由議員自行提出的 Private Members' Bills。

(註七)注意是在審查時，而不是在討論決定時，甚而是小組審查時，如在立法院各委員會審查時，而不是在大會開會討論表決時。

(註八)陳之邁，「論我國行政與立法的關係」，行政研究，第二卷第四期。參看陳之邁，「行政與立法關係的調整」，新政治，第二卷第一期。

(註九)錢端升，「論官等官俸」，行政研究，第二卷第二期。

(註一〇)立法院公報，第八期，審查報告類，頁五三。立法院在成立後六年中曾認爲有三十九種條例無庸經過立法程序。

(註一一) W. Ivor Jennings, "Public Order," Political Quarterly, Jan.-March, 1937.

第二十二章　行政效率

一　效率問題的提出

近年以來關於政治有一個時髦名辭是「行政效率」，政府與人民對於行政效率的提高均異常關心，也想出了許多具體的方案來實行。在從前行政院中沒有一個行政效率研究委員會（後改稱行政效率促進委員會），（註一）各省政府也有類似的組織，對於這個問題致力研究與促進。行政之效率化在近年以來成功爲一種運動，一般人對之已經認爲是天經地義，無可懷疑。甘乃光先生說：（註二）

> 中國行政之需要改革乃鐵一般的事實。行政改革的目標在增加效率。有效率的政府是否即增加人民福利，此乃政治或政策的問題，政治或政策隨時代需要而不同。但運用政策的機構，人員，與工具，當現代化，效率化，此乃不易之原則。以手工業之工具絕對不能發生現代機器之作用。所謂改革行政即改革運用政策的機構，人員，與工具的問題，使之現代化，效率化。

這一段簡短的語言可以引起許多的問題，各種人對於這些問題的答案也頗不相同，因此行政效率這一個觀念所代表的意義是不十分確定的。不過有一點是一般人所共同具有的：即提倡促進行政效率是醫治當前政治上沒有病症的一個方法。換言之，即是認定當前的政治是沒有行政效率的，或效率不高的，故當前的問題是如何可以予以改革。這個觀念的輪廓也是相當模糊的，我們試將各種的意見爲一個綜合的檢討。

二　現代政治的積極性

甘乃光先生在上引的一段解釋中提出了「現代化」這個名辭。這一個論點是很重要的。黃老哲學支配下的

政治是崇尙無爲而治的。在西洋十八十九世紀的自由放任哲學支配下的政治是以沒有效率爲高的。在這種舊的政治觀念下行政效率是沒有存在的：它們不主張政府多有所作爲，甚至於認爲政府越少做事越好，因此也根本談不到行政的效率。卽至今日，在傳統自由主義的國家中，一般人民也還不大願意聽行政效率這個名辭，好像政府太有效率對於人民是不利的。

現代政治的概念與此不同。現代政府的事務較往時的政府擴展得多，許多以前政府所絕不過問的事情現代政府都要過問，都要予以切實的管理與干涉。在無爲政治的理想之下，政府的責任是異常輕微的。我們且以漢初爲例。

漢興，接秦之敝，諸侯幷起，民失作業，而大饑饉。凡米石五千，人相食，死者過半。

在這種情形下政府的設施很簡單。它不是廣行糧食管理政策，調劑盈虧，或設法增加生產，而是「令民得賣子就食蜀漢……自天子不能具醇駟，而將相或乘牛車。」（註三）同時幷勵行無爲之治。那時魯國的儒生就勸叔孫通不要去「起禮樂」，當時的哲人陸賈，大將平陽侯曹參都主張無爲。孝文、孝景之帝和竇后幾十年間，據史記所載，都是「好黃帝老子言，帝（景帝）及太子（武帝）諸竇不得不讀黃帝老子，尊其術，」其結果是「政不出房戶，天下宴然，」「國家無事，非遇水旱之災，則人給家足，都鄙廩庾皆滿。而府庫餘貨財。」無爲政治收到了這種效果，幾千年來我國的政治理論家引此爲一種理想的境界。（註四）在這一種情形下，政府不但是沒有效率可言，而且是根本不必談效率。此與西洋傳統自由主義者之所謂「最懶的政府卽是最好的政府」，「政府的目的在設法使其本身無用」等等，正如出一轍。效率在此是沒有地位的。

降至現代，則政府的功用的觀念全然改觀。獨裁政治之「全能國家」觀念（Totalitarianism），綜合主義(Gleichshaltung)，領袖主義（Pührevschaft），固然是積極有爲國家觀念的極端，卽傳統自由主義國家也由消極的國家觀念而趨向於積極國家觀念。（註五）我們中國，根據於孫中山先生的遺教的國家觀念也是最積極的。（註六）在這種積極的國家觀念之下，政府的任務才繁劇而複雜起來，在運用它的廣闊的權力以達成其多方面的

任務時，它才不得不以最大的努力提高其行政的效率。所以今茲我們所謂行政效率的觀念是純粹現代積極國家觀念之下的一種產物。它的重要性是往時無論中國或西洋國家所絕對不會考慮到，也是不必予以考慮的。行政效率因此是現代政治的一個特徵；唯有在現代政治的環境之中，我們才可以有行政效率的觀念產生出來。

三　效率的觀念

一般的人受了現代積極國家觀念的影響，均希望政府多做事情。我國在近百年中飽受壓迫，滿清以及北京政府的政治窳敗，故而招致了不斷的外侮，喪權失地，幾乎亡國滅種。現代的中國人民所期望於政治的改革者甚般，一切的改革都希望政府來倡導，憑藉着政治的力量來貫澈。大者如經濟社會之現代化，小者如文法的改良，人民都希望政府予以切實的推進，以期在最短期內，「迎頭趕上」西洋強盛的國家，使得國富兵強，在國際社會中取得自由平等，獨立生存的地位。在這種熱烈的嚮求之中，他們時常感覺到政府不饜他們的期望，許多事情做不出來，或雖做而沒有效果。他們認爲這種現象應歸咎於政府沒有行政效率，費了人力，物力，與時間之後，得不到預期的效果。本來效率這個名辭是從物理學借得來的，後來由經濟學而轉用之於政治學。所謂效率，簡而言之，即是以最少的人力，物力，與時間，取得最大的效果。（註七）這一句簡單的話可以有許多的概念在乎其中，而最緊要的一個概念便是什麼叫做效果。

政治學者時常將政府比作一架機器。物理學家衡量一架機器的設計優劣要看它的產品如何，而定其效率之高下。政治學者不少也以這個方法來看政府這架機器的產品如何而定其效率。例如一架機器的目的是織布的。它需要多少動力，多少人工，多少時間，可以織成多少匹布是這架機器效率衡量的標準。用之於政府，則這種機器的譬喻可能發生許多困難。上述的機器的目的是織布的，目的確切而具體。政府的目的是什麼呢？孫中山先生說國家的目的是設立政府爲人民謀幸福。由此可知政府的作用在謀人民的幸福。但是何謂人民的幸福呢？這個概念是不如織布那樣確切而具體的。一個財政機關以最少的人力物力和時間向人民征收了鉅額數量的捐

稅；一個軍事機關在敵人攻擊時便澈底實行堅壁淸野；一個建設機關在某一地方征用了民伕不給代價而晝夜鞭撻他們完成了一種建設。這些事情是敏捷有效的。但是它們是爲人民謀幸福嗎？上面徵引甘乃光先生的一句話是重要的：「有效率的政府是否卽增加人民福利，此乃政治或政策問題；政治或政策隨時代需要而不同。」征收某一種稅，堅壁淸野，從事某一種建設，都是政治或政策問題，其中有無窮無盡不易捉摸的「價値」問題在內。這種問題不在討論行政效率者討論範圍之內。在政策或目標旣定之後，如何以最少的人力，物力，與時間予以執行，使得目標完成達到，則是行政效率高下衡量的標準。

然則我們可以說此爲方法或技術問題嗎？從一個觀點而論，這種看法是無誤的；行政效率的確是執行政策的方法或技術的問題。但從另一觀點而言，這也未必盡然。例如我們要辦理地政以爲合理土地稅收的根據。目標是淸晰的：政府要征收土地稅，要使人民土地稅也負擔合理而平均。如何可以達到這個目標似乎是方法或技術問題。但是方法也有許多。我們可以用大量的金錢，訓練專門人員，購買儀器與工具，費相當的時間舉行精密的測量。這種測量的結果是極準確的，「誤差」可以減到不足介意的微渺程度。據專家說，精密測量最有效率是航空測量，因爲它雖然要許多技術人員，儀器，與工具（飛機，照像器等），但較之派人去每一角落測量是節省的。我們可以用極粗糙的方法辦理土地陳報，人力物力與時間均較爲節省，但是結果不甚準確，「誤差」甚大，因之據而征收的土地稅遂不完全合理與平均。在這兩個極端中間還有許多其它的辦法，大三角測量，小三角測量，淸丈，地價申報等等——均可以採用，所費的人力物力與時間大小不同，「誤差」亦因之而有高下。我們究應採取那一種方法似乎也非純粹的方法或技術問題，專家的意見也極不一致。換言之，在政治的範疇當中，效率的衡量未見得有如在物理學中那樣確切而具體，其間實有許多的「價値」問題存乎其中。

四　機構問題

「運用政策的機構，人員與工具當現代化，效率化，此乃不易之原則。」我們似乎可以卽從機構，人員，

與工具三方面來研討促進行政效率的問題。

政治機構的設置應以事實的需要為其根本的前提。徒然以為機構應當簡單是不完全準確的。(註八)事務繁賾機構便自然比較複雜。同時，機構的設計是以合理的分工合作為準繩，如何可以使各種職務獲得合理的分工，既分之後又如何可以使有關聯的事務仍能合拍推進，正是機構設計者的問題，亦即是增進行政效率的一個方法。

在行政研究者一般的見解，行政機構之組織應根據幾個原則，歸納起來，可以稱為「完整主義」與「名實主義」。所謂完整主義，大致說來，也可分為三個因素：機能一致，管理利便，與分工合作。機能一致是說「凡性質相同的職權應統歸於一個機關，性質不同的職權應歸入不同的機關。」(註九)亦即是說，「應當將所有性質相同的職權歸併在一起，劃歸一個機關掌管。」(註一〇)如此做法可以求事權之集中，指揮之靈敏，及經費人員之撙節，效率因而增加。這一個原則在我國曾屢屢應用：例如土地法所規定的地政機關即綜攬一切有關土地的一切行政事務，事權極度集中。(註一一)又例如民國二十七年改革後成立的經濟部即將所有有關經濟行政的事務劃歸該部掌管。

所謂管理利便是說一個機關所指揮的單位不能過多，致超出這個機關長官所能為的有效有力的指揮監督。但是這個數目究應有多少是很難確定的。西洋學者當中有主張限於七個的，有以為六個至九個最為適宜的，有的則擴為十二個至十五個。(註一二)在軍隊的編制上六個是一個標準數，我國在行政機關上恆以十個為準。(註一三)行政學者及實際的領導者均認為指揮的單位太多使有不能靈活指揮之虞。

所謂分工合作是說一個政府分門別類的劃分職權，其作用不過是求分工合作。在根本上政府的職權是不可分的，是有完整性的。政府在運用其職權時固須分工使百官各有專司，即韓非子所謂「專其事以責其功」，但同時尤須切實注意到事務的一致性，異事而同功，不可演成分崩離析，各自為政的局面。以上三點是所謂「完整主義」的因素。

「名實主義」這個名辭出自張江陵「人主之所以馭其臣者在於綜覈名實而已。」(註一四)亦即是韓非所謂「因任而授官，循名而責實」。用現代的說法，所謂綜覈名實的具體意義是每一個工作單位與工作人員責任之確定，以便其名實相符，一切工作的進行均有必循的軌道。同時，「信賞必罰」，也是隨着綜覈名實的前提而收穫的效果。

然而政治機構，雖然應當以上述的原則來厘定，在實際運用上也是有問題的。政治的事務，繁雜非常，上文我們已經說到，欲爲完全合理的分工殆爲不可能的，因此何謂「機能一致」也不見得有一致的定論，而實行了以後是否可以完全適宜也時常在實際上發生疑問。卽以上述二例而論，土地法上所定的地政機關在實行上便有困難。我們若依照地價來征稅，地價稅之厘定與征收，以及土地稅的減免，究應屬之於地政機關抑應屬之於財政機關實爲一不易解決的問題，因爲屬之於地政機關則財政機關對於這一部份大宗的稅收便無從過問，從而使其統籌全國財源的職權被割裂而有違「機能一致」的原理；倘令其屬之於財政機關，則地政機關的職權亦不能完整無缺。在此我們只有權衡輕重，審度事實，爲一個武斷的決定。這不過是一個例子，政治上幾乎每一事務均可有相類的困難發生。(註一五)又以經濟部爲例。該部在二十七年成立之初，充分地表現了事權集中的趨勢。據專家的研究分析，經濟部竟有二十餘種性質頗不相同的職掌同時存在，其複雜的程度爲其它機關所無，卽在歐美各國，經濟行政亦無此高度之集中，而其附屬機關，經竭力裁併之後，亦尚有二十七個單位之多。其結果又是因爲事權過度集中而使指揮陷於不靈，故後來又有分散之例。(註一六)

由以上兩個例子，可以獲得兩個結論：(一)「機能一致」的行政單位固然是行政組織的一個原則，但在實施上也有許多疑難之處，在應用上實不易爲極鮮明的劃分；(二)事權集中與分散亦非絕對的，過於偏重某一方面均有失之過當之弊。這些原則在理論上有其存在的理由，但用之於事實則斟酌損益均有待於權力機關的抉斷，固未可一成不變而宕板應用。

我們從促進行政效率的立場來討論行政機構，則除了上述兩個原則上的討論外當可以注意下列三個原則：

（一）一個機關的事務，不能繼續進行，或一時無進行之必要者，便應予以裁撤，或暫行停止工作；（二）事務性質有相互重複或衝突者，便應予以合併或調整；（三）機關內部組織與其事務需要不相稱者，便應予以縮減。（註一七）這三個原則可以說是絕對不成問題的，只要權力機關的判斷不錯誤，它們的施行自爲促進行政效率良好的方法。換言之，爲促進行政效率起見，機構的設置應以事實之需要爲根本的前提。事實上所不需要的機構，固然也許有其特殊的作用，爲政治的，人事的，或代表歷史傳統的，未可一筆抹煞，認爲是應行一律裁撤，但純從促進行政效率的立場而言，則實無予以保留的必要。這便是說，現在政府中有的機構，其存在或組織是有背於上述三個原則的，但是它們之存在或者是另有理由的，不過這個理由不能說是爲的促進行政效率，則是顯而易見的。（註一八）

五　人員問題

人事與行政效率的關係也一樣的複雜。從行政效率的觀點而言，通常以爲辦一件事情所用的人應當越少越好，在任用一個人時不但要使他有事可做，并且要他在辦事的時候可以發揮高度的力量。每個人都有充分的事可做，并且可以「人盡其才」，正是所以減少人數的最好的方法。這是一般的說法，不過它也需要相當的解釋。

第一點是爲事擇人之恰當。這是中外古今政治家所注意的問題。事務的需要與任事者的才幹之相稱是賢明的政治家所日夕蘄求的。唯有在這個條件之下行政效率才可以提高是很明顯的。現在整個人事行政制度均以此爲鵠的，容後再說。

第二點是如何可以使得任事的人，在人與事相稱的條件之下，均能各盡其才，以產生高度的效率。由淺近之處而言，服務的紀律是基本的。但捨此以外尙有若干條件。現代心理學對於這個問題有許多淵深的研究。他們一方面充分注意如何可以使工作的人員能夠安心工作，被鼓勵着努力工作，一方面也研究改良工作的環境，

使得疲勞的成分可以盡量的減低。他們有種種的計畫來設法增加每一個人事相稱的工作者的效率，繼而增強整個機關的行政效率。由他們的精心研究，我們對於行政效率的觀念有幾個重要的發明。

（一）通常人以為效率的意義是盡量節省人力，利用人力。這個看法未始不對，但科學探討的結果卻對此一淺近的原則有重要的補充。心理科學家根據實驗證明一個工作者發揮其最大的效率有許多的條件：例如他要每日有相當時間的休息，工作相當時間後（如一年）他又需要較長時間（如一個月）的休息，否則他的工作「誤差」的成分便較大，他的判斷力便較遲鈍。所以如果我們鞭策工作者晝夜不停地工作，終年不息的工作，我們的行政效率反而會因而減低。

（二）通常人又以為效率的意義是節省金錢。浪費自然是缺乏效率的，但無理由的節省也是妨礙效率的。安心工作需要相當舒適的生活，至少是不太艱苦的生活。在特殊的時期，一時的困苦并不一定會使效率，長期的則必定招致不良的效果。心理科學家近來作過許多關於工作環境的試驗，如何使工作者疲勞的速度減低。例如辦公室中的光線，顏色，佈置等等均足以增加工作者的效率而減少其疲勞。在此一個機關容或需要多費金錢，但效率便可以因此而增加。

（三）通常人更以為時間的節省是效率重要的因素。這也是沒有錯誤的。但只講敏捷迅速也不一定使增加效率。心理學家研究的結果說明處理一件事情之速度各人未盡相同，而且徒然敏捷也不一定好。劉彥和的文心雕龍「神思篇」也說人之稟才，遲速異分，垂之於後，遲常勝速。古今對於此點的觀察是相同的。且在實際處理公務，無理由的積壓固為大忌，但審慎周詳的考慮與判斷則更為重要。同時，在日常處理公務時，隨到隨辦固為一般的道理，但公務性質有互相關聯者甚多，彼此能夠照應也是增加效率之一法。這種辦法也許要稍為耽誤些時間，但這種耽誤是值得的。（註一九）

總而言之，在我們考慮人事與行政效率的關係時，千萬不可將這個問題看得過於機械呆板。政治事務之處理固然不能不着重於每一工作者所為的數量，并且須要充分顧到他的工作的質量。一個書記在抄寫時要重字數

的多少，同時更要看他字體的優劣及錯誤之多寡。需要殫思熟慮的判斷的公務，自然質量往往要較數量爲重要。一個終日案牘勞形的公務員，公務隨到隨辦，也許不是一個眞正有效率的人。徒然注重數量而忽視質量的看法是極膚淺的。一位賢明的主管長官一定能夠利用近代心理學的發現到政治上來，如此他在通盤計算下來是有效率的。以公務人員爲牛馬，錙銖計較辦公經費的長官也許了無成績可言。現代科學已經供給我們以一套科學的管理方法。所謂現代化，效率化，卽是利用這種方法來管理事務及辦理事務的人員。

六　工具問題

機構與人事以外，行政效率之另一因素是工具。在這一個題目下近來政府做了許多文章。它們所包括的範圍可以分爲（一）財務管理，（二）庶務管理，（三）文書檔案管理各大部門。

所謂財務管理是以科學的方法管理機關的歲計、會計、出納、決算、審計等等，其目的消極的在杜絕貪汚，減少浪費，盡量節約，使得「一個錢可以發生一個錢的作用」。在我國現制上有種種機關職司其事，系統相當複雜，手續尤爲繁瑣。本書在其它各部份將對各部門予以分析，此處可不具論。茲所欲言者是在財務管理上當前的制度因爲無微不至，以致手續甚多，辦事的人員以及時間均有相當的浪費，似乎是爲增加行政效率的一種設施，其結果反而減低了效率。從行政效率增進的觀點而言，現行制度實有考慮改良的餘地。

所謂庶務管理是以科學的方法管理機關的房屋、器具、物品、工役等等，一方面在改善工作者的工作環境，一方面則節省物力，避免浪費。在這個項目下最重要的一點是如何管理物品，使得專爲辦公之用的物品盡量節約，諸如辦公的房屋應當如何建築，物品應當如何的集中購置分配，工役之如何節用訓練等等，均爲研究行政效率的人所深切注意的。這種問題可以達到極瑣碎的地步，但卻不應因其瑣碎而不加注意。例如紙張筆墨，公務機關消耗極多，應當如何才可以使其不致於浪費，或不被不肖的人移作私用。又如我國的公務機關工役人數極多，平均計算大約每一、六位公務員中卽須用工役一人。（註二〇）我們如何可以用其它的方法，如集中

飲水，多設電話，毗連辦公處所等等來減少工役的數目等等，均可以節省消耗。關於這一個題目，研究者甚多，而結論也頗爲一致，要在實行時如何可以貫徹而已。

所謂文學管理包括兩個大問題：（一）公文程式與（二）檔案管理。我國的公文，經千百年的演變，有一套的格式，是相當呆板的。政治機構有上下的關係，有平行的關係，也有不相統屬的關係。照現在的程式，大致是下級機關對上級機關用「呈」；上級機關對下級機關用「令」；平行機關來往公文用「咨」；不相統屬的機關來往公文用「函」。自電報發明以後，各種政府機關之間均可用「電」。因爲電報每字均計算金錢的，故內容簡賅，術語較少。後來又有「代電」，其內容與「電」相同，但是以「快郵」寄遞的：「代電」即是「快郵代電」的簡稱。在起草一種公文時，最要緊是注意應用什麼程式。這是很固定的，稍有錯誤便有失體統，貽笑大方。每一種程式也有一定的格式，格式錯誤也是不可恕的。這種程式可以表示機關與機關的關係，同時也是傳達一件公務的方法。前者是令呈咨函等等程式的用意，後者則是「等因」「奉此」等等的內容問題。

近年以來，許多談行政改革的人主張改革我國政府現行的公文程式。比較激烈的人士索興主張將現行的公文程式根本廢除，一切均用公函處理。其它人士則主張予以改良，使得公文程式比較簡單。用公函處理公務本無不可，西洋國家中便沒有令呈咨函等等不同的程式。而且何者用令，何者用函，也在實際上有若干困難：例如有許多機關對縣政府用令而由行政院予以限制。（註二）如果一律採用公函便可省卻許多麻煩。照我國的慣例，命令是極嚴重的，受命令的機關是一定要切實全部執行的，發命令的機關因此也相當慎重，不敢隨意爲之。公函的嚴重性則較差，收文的機關還有斟酌的餘地。其實這種顧慮是不必的，因爲政府機關本有系統，上下隸屬，至爲明顯。故真正的上級機關只用公函，下級機關也必奉之維謹；若是不相隸屬的機關，即使濫用命令，也不見得便可發生效力。如果不願一律改用公函，則現行的程式也可以相當予以改良。現在的程式，大致講來，有下列幾種弊病：

（一）公文程式，相當板滯，有一套的術語，非老於此道的人不易暢利運用。例如如何「摘由」，何事應

用「指令」，何事應用「訓令」，「等因奉此」，「等由准此」，「等情據此」有何區別，每一種公文應如何措辭等等，均非未經熟練者所能運用自如。所以有的學校便有公文程式一課來教授學生，而高等考試國文一科也有擬撰一種公文的題目。（註二二）

（二）現行公文程式，在敍述一件案子的原委時，往往無不輾轉徵引全文，層層的套用下去，冗長而繁瑣，非熟諳公文程式的人，不但不能率爾操觚，而且根本不易看懂。

所以改革的方式不外儘量避免用那些術語或格式，使得文理通順的人不經訓練立刻可以辦公。其實這種格式與術語也是有其用處的，只要頭腦清楚的人也可以在極短期內運用自如。不過有許多地方也可以改革。例如在從前沒有標點的時候，我們用了「等因奉此」來表示徵引來文的結尾。現在有了引用符號則這一個最通行的術語未始不可以省略。又例如眞正有關的文書，固可徵引於正文之中，關係不太密切的自可作爲附件。再例如「代電」的格式，簡賅扼要，不妨多多引用等等。只要我們辦公事的人不墨守陳規，以他們的經驗來謀簡單化，合理化，我們現在的公文程式也未始是不能大體應用的。行政院行政效率的研究，曾自文書改革入手，現在的制度雖尙有許多可改正的地方，但是已經較之往日簡便甚多。至於文書的內容，據有實際經驗者看來，則不純是一個技術的問題。文理不通順的人是不能辦出一件好公事來的，無論他對於公文程式如何嫻熟。主要的關鍵仍在辦公事者的學識文章，能夠用明快的文字淸晰地表達一個意志不是一個程式問題而爲一個事理文字通達的問題。古時如諸葛亮、陸宣公、曾文正的公牘都成了好文章，可見程式絕對次要的。我們對此固不妨予以改革，使其力趨簡單，但這不過是次要的問題，對於行政效率的影響究竟不大。

辦公文書極要緊的是收發，繕校，與歸擋。所謂收發是一個機關的文書來往要有簡便而確實的方法登記，以便參考。現在的制度大都傾向於集中辦理，以統一事權。只要登記的簿式及辦理的人員妥當，一切便不成大問題。我國文字用筆墨繕寫確極遲鈍，耗費了許多時間，用西洋打字機打字，每一分鐘可以打成四十字左右，每人每日八小時可達一萬九千餘字。我國的繕寫每人每日八小時平均只可以寫成三千五百字，西洋人每人的工

作可較我們快六倍之多。而且打字機可以複寫若干份，而我們的毛筆則絕對不能。近年來許多機關採用華文打字機，改用墨汁，狼毫筆等等，但我國文字的限制卻也無法克服。

檔案的保管是行政機關收發，繕校，檔案三大柱石之一。如何可以使檔卷保存妥洽，分門別類精當，以便調閱利便，并且可以保持一案的首尾完全，無所脫漏，是很高的技術問題，與圖書館的編目問題相類似。事太專門，本書不擬贅說。（註二三）

七　幕僚長制度

蔣委員長在「行政三聯制大綱」的講演中提出「幕僚長制」「分層負責」的原則。這是有關執行部份應當遵循的原則，亦即是行政組織應當確守的理論。蔣委員長說：

> 執行的工作，大概可以分兩部份：第一部份就是本機關直接執行的，第二部份就是要命令下級機關去執行的。無論何種機關負着執行的責任，其內部的組織都應該合理。現在在機關中對於政令的執行，爲什麽會變成遲緩散漫甚至到最後毫無結果的現象，就是因爲內部組織不健全之故。

所以這種改革的用意在使執行的機關內部的組織合理而健全，其作用也便是在增加行政效率。從一種說法，這一部份是行政三聯制中最重要的一聯，因爲沒有有效的執行，一切計劃都是空虛的，考核更是無從做起。

「幕僚長制」脫胎於軍隊中的參謀長制，其用意在使「機關內部的任務完全由幕僚長負責」，以使「主管長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。」「現在大多數的機關長官，犯了兩種毛病：一種是什麼事情都不理的，不理事的長官當然會使到他的機關暮氣沉沉，一無進展；另一種什麼事都理的長官，就會使到自己的精神完全消耗於瑣屑事務上，而不知道其本機關所應該注重推行的中心工作，并且使其部下無責任可負，而不能發展其才幹。」（註二四）換言之，幕僚長制的作用在使主持機關的長官，不必耗費時間與精力於瑣屑的事務上，而可以有充裕的時間來考慮比較上重要的問題。

一個機關的主管長官費去許多時間與精力到瑣屑事情上是中外政論家所一致不贊成的。我們古代的聖哲對於這一點發揮的議論甚多。所謂「上之人明其道，下之人守其職，上下之分不同任，而復合爲一體；」(註二五)所謂「君不可與臣爭，臣不可侵君事，上下不相侵，謂之名正，名正而法順。」(註二六)這些都是作長官的信條，而其結果則是「臣有事而君無事，君逸而臣勞，」(註二七)「位愈高而身愈佚，身愈大而事愈少。」(註二八)西洋的政論家也常有這種論調，殆爲一致的定論。這些說法雖然是用之於全國最高的首領的，即從前的君主，但用之於一個機關的長官也是有當的。幕僚長制度的作用即在指定一個人員負這個機關事務的責任，使得主管的長官可以從容地從事於大的計劃與政策的熟思深慮。

在實行之初，這種制度有相當的困難。例如各機關中應居幕僚長地位的（如各部的常務次長）現在大部不是由下級擢升而來。他們的任命多少也帶政治的色彩。在西洋國家中，各部的常務次長大部是本機關中資格極老，服務成績最優的人，按步就班從低級任事，依次擢升而爲常務次長，即居於事務官的最高峯。我國的常務次長往往是有特殊關係的人物，其任命的原由也許與政務次長初無二致，因此他的地位也不見得比政務次長長久。這種情形使得幕僚長制度不易推行。各部的常務次長如此，其它的幕僚長位置也大率如此。現在各院部有秘書長。他的位置無疑的是幕僚長。但是論官階，他們是特任的，不是事務官之首領而爲政務官；論遴選的往例，則無由本機關的人員升任的，任期也不甚長。英國的常務次長是幕僚長，英文稱之爲「永久的次長」(Permanent Under-Secretary)。我國的幕僚長，在過去人事的事例是不永久在任的，故在推行這種制度時不無困難。至少不易與西洋的成例相比擬。不過，以一人來負一個機關的事務責任是減輕主管長官負擔的方法，對於政治是在理論上或事實上都有利的。確定了此一制度後，不特爲事擇人，將其養成。

八　分層負責制度

「分層負責」制度也是「行政三聯制」中一個重要項目。蔣委員長解釋這個制度時說：

「分層負責制度」，就是各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關辦事細則中，對於各級員司的責任，應另立一章，詳行規定，自祕書長、處長、科長、科員等均應有明顯的法律上的權責，使功過有歸，則事務的處理，不必通通由長官一人來決定，某種事件，到某層爲止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再重重叠叠去批核，必定比現在快當有效得多了。這樣辦法，不特可以得到執行上的敏捷，並且因爲責任專一，功過分明，對於考核的工作，亦必比較現在容易着手。

由此可見這是對於當前政府機關處理公務的方法的一種改革。在我們討論此一改革的作用之時，似乎先得對於改革以前的情形略加述說，一以見改革作用之所在，同時也可以由此說明當前的實際情形。

我國的一般普通行政機關在部長次長（或委員長副委員長）之下，均分爲署，司，或處，在其下則必設有科。這一種組織情形在以前已經說過了。同時，現在每一個機關都訂有處務規程辦事細則，詳細規定其辦事的程序。每一個司科等等都有一人負責主持，如司長科長等等。有的人說我國的政府機關沒有辦事細則，沒有層級，也無人負責，是不準確的。

現在我國辦公的方法有一個根本的原則：每一個機關對外行文一律以主管長官的名義行之，機關中所分的各部份本身不對外行文。一個機關收到來文之後，經過收發登記等手續之後，即由管理收發者分送到掌理這一件公文內容的事情的科去。科長收到後便指定一個人辦理。他便開始調閱有關的擋案，查清楚其前因後果。根據查案的結果，科員或科長便擬定一個處理這件公文的具體辦法，并說明其原委。這個「科簽」擬定後即送到上一層級如司處去，由司長處長「核簽」，可以隨意改變辦法。經其核定後即送到次長那裏去，經其「核定」後再到部長那裏作最後的決定。在一般機關中，各司處的公事往往送到祕書室去，由祕書看過一遍。他決定這件事情之重要與否：重要的便送到次長那裏去，不重要的則由其代替部長畫章。辦理此事的祕書總是部長親信的人。祕書還有聯繫的作用，因爲他曾看過全部的公文，遇有司與司相關聯的事情他還可以將其予以整理，

以免衝突。又一件公文如牽涉到法規，照例還先送到參事室去，使它在法律上不生問題。一件公文經此層之核閱至長官核定後才算確定了辦法，再發還到原來的科裏「辦稿」。稿也須一層一層地上去，最終到部長那裏「畫行」。此後即是繕寫、校對、蓋印、封發、送達的手續。

由此可見一件公文在政府機關所經過的程序是很多的。這裏面也有分層負責的意義存乎其中。雖然現在沒有明文規定，科與司在事實上都有相當的責任。譬如一件公文是廣西省政府來的，而科員作爲廣東省政府的事辦了。假定司長、秘書、次長、部長都沒有看出這個錯誤。後來發現了科長卻仍然要負責而受處分。再譬如一件公文的法律根據錯誤了，被上級機關駁回，則科長、司長、參事等等都是有責任要負的。此其一。現在各機關中對於不重要的事務，大都到了秘書那裏爲止，由他代替部長「畫行」。至於極瑣碎或例行的事情則各部分也未嘗不可以對外行文。譬如另一機關來文來查一件公文發文的日期或號數，都可以用總務司或秘書室甚至於收發室的名義對外行文。由此可見在我國的行政習慣上也都有分層負責的意義存乎其中，現在所要改革的只是將其具體化，法律化而已。

國防最高委員會在推行此項改革，曾制定了一種「各級機關擬定分層負責辦事細則之原則與方式」，發交各機關去依照擬定。在這一文件中，對於如何分層負責大都均有明顯的規定。因爲它的適用範圍包括一切的黨政機關，故內容比較攏統，詳細的則由各機關自定。各機關對於這件事情仍然有許多躊躇。一般政府機關辦事的方法是最富有惰性的。同時，因爲人事等等關係，規定明白反而不如依慣例便利而有效。假如經此次倡導之後，各機關能夠更充分地發揮分層負責的意義，將已有的推而廣之，漸次即可以養成一種制度了。施用了這種制度之後，公文的處理可以簡捷省時，使各級人員均有鮮明的責任，自是促進行政效率的一個重要的動力。（註二九）

（註一）此一組織已於民國三十一年起裁撤，其工作當由行政院祕書處政務處接辦。

（註二）甘乃光，「文書檔案改革運動的回顧與展望」，行政研究，第二卷第五期。

(註三)漢書食貨志。

(註四)參看陳之邁，政治教育引論，頁三六至三八。

(註五)關於這種國家觀念的內涵，參看陳之邁，政治學，第七章，及第五章。

(註六)參看本書第一冊第十二章。

(註七)在物理學中有「功率」(Power)與「效率」(Efficiency)之分。「功率」是在一定單位時間內所做之工作的衡比，其方程式是 $P(\text{功率}) = \frac{W(\text{工作})}{T(\text{時間})}$。「效率」是在一定單位時間內所獲的「有效工作」(useful work)的衡比，其方程式是 $E(\text{效率}) = \frac{U(\text{有效工作})}{T(\text{工作消耗總值})}$。質言之，效率乃是工作所消耗總值與其成效的衡比。參看盧文哲，行政效率研究，第一章第一節。

(註八)「政府是社會公共事務執行的機構，因此其性質與其所辦的事務應有密切的關聯。政府之組織應以其所辦的事務爲標準。換言之，政治制度須供應社會之需要，並須適合社會的情況。」Alfred Zimmern, The Prospects of Democracy, p. 317。各國政府近來均有驚人的擴展，例如美國在一八〇〇年至一九〇〇年中一百四十年當中，人口增加了二十五倍，而中央政府的公務員卻增加了一萬七千九百五十倍，較之人口增加的速率要快七百倍之多。公務人員數目之增加反映政府機構之澎漲。

(註九) William B. Munro, Municipal Government and Administration, Vol. II, p. 14。

(註一〇) W. F. Willoughby, Principles of Public Administration, p. 86. 參看韋敏，「政府機關的設置與其工作效率」，新經濟第五期。

(註一一)土地法中所定的地政機關至今沒有成立，民國三十一年五屆九中全會所決定設立的地政署的職權遠較法中所定者爲小。

(註一二) W. H. Moreland 以爲不能超過七個 ("The Science of Public Administration", Quarterly Review, Vol. 235, p. 143)，T. B. Blanford 主張六個至七個 ("Organization Management in City Administration", City Manager Year Book, 1932, pp. 133–139)，A. E. Buck 則主張十二個至十五個 (Administrative Consolidation in State Government, p. 8)。以上均見張金鑑，「行政組織合理化之原則與方法」，行政研究第一期。

(註一三)保甲鄉鎮的編制以十個爲準（六至十五戶爲一甲，六至十五甲爲一保，六至十五保爲一鄉鎮）；近來中央即此一原則調整裁併省縣政府所屬的機關。

(註一四)「陳六事疏」。

(註一五)參看端木愷，中央及地方行政制度，頁三〇及其後。

(註一六)參閱[illegible]，調整中央行政機構之初步研究報告書，對此問題敍述最詳。

(註一七)此爲擴大中央政權的綜合。

（註一八）研技機關之存在是有害於行政效率的，自不待言。參看陳之邁，「設併研技機關的建議」，新經濟，第一卷第二期。

（註一九）美國的心理學家對於此道研究較深，發明了許多原理。例如他們說一個工作者的足部的位置，據種種測驗，對於政務的速度最有關係等等。

（註二〇）政府近來對於此事曾訂有詳細而嚴格的辦法。

（註二一）限制各機關部隊對縣政府行文用令辦法。

（註二二）甘乃光氏便主張公文改革，而主張「文書的程式應該盡量求其簡易。而完全行用白話，是文書簡易化，平民化的一個辦法。既行用白話，連帶便應行用簡體字，以貫徹平民化的意義。」「文書檔案改革運動的回顧與展望」，行政研究第二卷第五期。

（註二三）關於工具部份，參看蕭文哲前書。

（註二四）以上各段引自「行政三聯制大綱」講演。

（註二五）管子，「君臣篇」。

（註二六）尹文子，「大道篇」。

（註二七）慎子，「內篇」。

（註二八）淮南子，「詮言訓」。

（註二九）同註二四。

第二部　立法權

第二十三章　立法院在政制上的地位

一　立法機關的重要

法治國家中最重要的一個機關是立法機關。這是關於現代國家組織一致的理論。國家的政務要有處理的根本方針。「政治是管理衆人之事」；如何管理衆人之事先要有決定的準繩，這種決定的準繩就是國家的政策。照近代國家通常的辦法，一種政策厘定之後，其具體表現的方法就是制定法律，由政府公布，由行政機關執行，由司法機關適用。凡屬人民必須嚴格遵守這些法律，違反了法律之時無論是政府機關或人民便要受國家的制裁。因此法律之制定即是政策具體的宣布，而政策之厘定是統治人羣最重要的事情。所以立法機關是法律的制定機關，同時也是政策的決定機關，其在政府中佔據最重要的地位是當然的。政府的其它部門不過是法律的執行者而已，它的職務在於使政策法律獲到實行，能夠具體實現。唯有立法者方佔着舉足重輕的地位，因爲它是政策的決定者，法律的制定者。

在專制的國家中，皇帝同時是執行者與立法者。皇帝決定政策，也制定法律。近代的獨裁者也是一樣。惟是民主政治的國家中，政策之決定權與法律之制定權同在人民選舉的立法機關，它代表人民來決定政策，制定法律。這兩件事情是十分重要的，所以由人民代表的機關來行使，因爲唯有將此權交給人民代表機關才能充分地表現民主政治的根本精神。

二　立法機關的沿革

國民政府成立之初，立法權之所在頗不固定。有的法律是由中國國民黨中央執行委員會或其政治委員會制定的。有的法律則由國民政府本身予以制定，公布施行。十六年中政會取消，設「中央特別委員會」，立法權一度完全由國民政府行使。（註一）但是立法權之所在雖然頗不固定，但是在國民政府成立之初即設有法律的起草與審議機關。此種機關不是立法機關，因爲它們幷沒有制定法律之權，它們只是居於輔助地位，輔助一時的立法權關起草及審議法律。民國十四年九月二十九日，國民政府公布法制委員會組織法。此會在同年十月三日正式成立。依照此會組織法的規定，法制委員會直隷於國民政府，設委員七人。法制委員會法定的職掌爲「掌理擬定或審定一切法制事宜」。該會會務係由委員會議議決行之，法制之起草及審查則由委員分別擔任。十五年四月十二日，國民政府又明令改組法制委員會爲法制編審委員會，幷公布組織法，（註二）其中規定該會「掌理編訂及審定一切法制事宜」，直隷國民政府，置委員若干人，由政府派充，幷互選一人爲主席。關於會務由委員會議議決行之，關於編訂及審定各項法案則由委員會議指定委員擔任。該會之內幷附設有法律討論會，由委員會聘請法學專家充任會員。然而這兩個委員會的組織法雖經公布，却幷不曾行使職權。（註三）

十六年國民政府定都南京，即成立中央法制委員會，於是年五月制定組織條例，（註四）委員由中央政治會議決定咨請國民政府任命，人數暫爲九人，但額數可以由中政會隨時增減。當時即由國民政府任命胡漢民等九人爲委員。委員會幷設有常務委員三人，組織常務委員會，處理日常會務，但委員會至少每星期開會一次，於必要時幷得由常務委員召集臨時會議。此外幷得聘請專家爲顧問，但須經中政會核准。該會的職權在「秉承中央政治會議及國民政府之命草擬幷審查一切法制」，幷得「自行草擬幷審查各項法制建議於中央政治會議及國民政府」。

這個委員會成立不久，即行改組爲法制局。按該局的組織法，（註五）該局直隷國民政府，掌理（一）草擬

并修訂法律條例案，（二）保守法律條例之正本，（三）整理及刊行現行法規。其後又經修正爲：（一）草擬法律條例案，（二）審查法律條例案，（三）刊行現行法律。此局於十六年六月成立後直至十七年十月五院制度設立爲止，是我國中央政府的法制機關。

由此敍述可知這三個機關都是立法的專門機關，其設立的用意在協助中央政治會議立法工作的進行，并備國民政府的諮詢。它們本身并不是立法機關。這種專門機關已經仍然延續，即今日中央政治委員會中的法制專門委員會。

三　立法院的組織

民國十七年十月的國民政府組織法決定設立五院的制度以試行五權憲法。中央政治會議旋即根據新的國民政府組織法先後制定了五院的組織法，由新改組的國務會議議決公布施行，立法院組織法是十七年十月二十日公布的。同年十月八日中央常務委員會第一七三次會議即選任胡漢民氏爲立法院長，林森氏爲副院長，旋即進行組織成立的工作。

立法院組織法規定該院設院長副院長各一人。法律上并未明定其產生的方法，但照例是由中國國民黨中央執行委員會「選任」。（註六）法律對於院長副院長的任期并無明文的規定。事實上胡漢民、林森兩氏於十七年十月八日當選以後，至二十年三月向中央常務委員會辭職，經中央議決照准，任期二年又五個月。中央常務委員會於胡氏辭職之後，即選任當時的副院長林森爲院長，并選任邵元冲氏爲副院長，并決定在林院長未到任前由邵副院長代理。在此期中，林氏始終不曾到任，故一切由邵氏代理，至二十年十二月二十八日，四屆一中全會又將該院改組，選任張繼氏爲院長，覃振氏爲副院長。張氏也未到職，遂又由覃氏代理。不久，中常會又選任孫科氏爲院長，而孫氏亦未到任，仍由覃副院長代理。二十一年五月，中央選任覃氏爲司法院副院長，不得不解除立法院副院長的職務，中央遂又選任邵元冲氏爲副院長，邵氏并於孫院長未到任前代理院務，至二十二

年一月孫氏蒞京就職，邵氏便不再行代理。至西安事變時邵氏遇難，中央遂選葉楚傖氏繼任。孫氏自二十二年一月起任立法院長，直至目前仍任該職，爲期已有十年餘。至於在這時期中，以副院長來代理院務的時間先後兩次，合計也有一年半左右。

立法院除設院長副院長外，十七年十月八日的國民政府組織法規定設委員四十九至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。事實上無論是在二十年改制以前抑在改制以後，都是由中央政治委員會議決任命的。十七年的時候，中政會并決定立法委員的人選標準，「首重其人在黨之歷史，以曾爲黨國効忠，在革命過程未嘗有違背黨義之言論行動，而又於法律、政治、經濟有相當學識經驗者」（註七）爲合格。當時即行議決任命王用賓等四十八人爲立法委員，隨又加添鈕永建一人，合共四十九人。這種立法委員產生的方法，「久爲人民所不滿」，（註八）政府循此輿論之要求，於二十年十二月修改國民政府組織法的時候，將委員名額改爲五十八至一百人，其中一半仍由立法院院長提請國民政府主席依法任命，其另一半則由法定人民團體選舉，其選舉方法另定。（註九）所以於最低額及最高額加增一人的原故當是爲便於分爲半數。但是法定人民團體選舉立法委員的方法迄未制定頒布，故半數選舉的制度亦迄未付諸實行。其實立法院的地位與西洋民主國家的立法機關不同，一部分委員由人民團體選舉實無多少意義。事實是民選的制度既未實行，國民政府組織法關於這件事的規定於二十一年十二月亦爲中央所修正，仍舊恢復四十九至九十九人之數，全數由國民政府主席經立法院長的提請及中政會的議決任命。這種制度一直維持至今未改。立法院長於提出立法委員的人選時，除上述中政會的資格標準外，別無其它的拘束，但是不能不考慮到地域的分配。「而且政治委員會雖不自提立法委員，院長所提的人選，卻亦間受其挑剔，即撤回改提不乏實例。」（註一〇）

立法委員任期二年，二十年以前并無能否繼任的規定，二十年後則規定可以連任。胡漢民院長於十七年所提出的委員，於是年十二月五日宣誓就職，至十九年十二月任期屆滿。依照當時的法律，雖無可否繼任的規定，但即經胡院長另行遴選次屆委員，經中政會決議，由國民政府任命。十二月十六日國民政府即明令任命呂

志伊等四十九人爲立法委員，他們於四日後宣誓就職。這第二屆立法委員的人選與第一屆的大致相同，大部分都是蟬聯的。第二屆的立法委員於二十一年十二月任期屆滿，孫科院長遂又提出第三屆的立法委員，經過中政會的議決由國民政府明令任命。第三屆的立法委員共有馬寅初等九十八人，較之以前多出四十一人，第二屆的舊委員大部是繼任的，因爲人數增加幾及一半，故新任者甚多。第四屆的立法委員係於二十三年十二月由中政會議決國民政府任命的，共有焦易堂等八十六人，其中六十七人均是第三屆繼任的。(註一一)二十六年戰爭發生，是年十一月中央常務委員會第五十九次會議通過非常時期黨、政、軍機構調整及人員疏散辦法，其中規定立法委員可以被派到地方上工作，院內的工作不免因之而暫形停頓。同時，在戰爭期間，立法委員雖已屆任滿，亦未改組，仍由戰前的繼續任職。其實法律上雖有任期二年的規定，而事實上則大多數的委員均是蟬聯的，無形中實等於沒有任期的限制。其次，立法委員最高額爲九十九人，較之一般國家的立法機關爲少，「蓋因我國立法院非代表民意機關，係議決法律機關，只少數專家已足之故。」(註一二)

自十七年以來，法律卽明文規定立法委員不得兼任中央政府各機關的事務官，其後更明定不得兼任其它官職，卽政務官亦在禁止之列。此外，國民政府更於十八年十月七日訓令立法院，立法委員不得執行律師職務。關於公務員的兼任，政府本有一般的規定。此處値得提出的只立法委員不能同時執行律師職務，蓋因立法委員多爲法律專門家，而研究法律者又多爲律師，故有特別限制的必要，因爲律師辦理訴訟，如果兼爲立法委員，恐怕影響其意見，使得他對於立法的主張因其律師職務的關係而有所偏倚。

四　祕書處與編譯處

立法院除院長、副院長、及委員外，尙設有祕書處及編譯處。(註一三)祕書處的職掌在辦理本院對內對外的公文，辦理會議記錄，及總務事項。編譯處則爲蒐集參考資料的組織，成立以來，對於各國憲法及中外法律之翻譯等頗爲出力，出版品爲數亦多，各國憲法彙編及中華民國法規彙編是其最大的出版品。

五　「立法原則」的議定

論立法院在政府中的地位，除國民政府組織法所規定外，尚經中政會於十七年十一月該院成立時決定如下：

> 立法院爲全國立法之總匯機關，舉凡立法事項，均應歸其厘訂。嗣後關於立法原則，應先經政治會議議決，而法規之條文，則應由立法院依據原則起草訂定。(註一四)

同時十八年七月的治權行使之規律案更明白規定：

> 一切法律案(包括條例及組織法案在內)及有關人民負擔之財政案，與有關國權之條約案，或其它國際協定案等，屬於立法範圍者，非經立法院議決不得成立，如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責，其公布施行之機關以越權論，立法院不提出質詢者以廢職論。

這些規定都是對於立法院職權的根本規定。二十年十二月國民政府改制，法律上規定國民政府以五院獨立行使五種法權，國民政府不負實際責任，立法院爲國民政府最高立法機關，對中央執行委員會負其責任。在這個時期中，立法院的地位是相當崇高的，在三十二年九月國民政府又復改制，五種治權改爲以五院分別行使，立法院院長改爲對國民政府主席負責，立法院在政府中的地位自然有所變更。但是在十七年直至今日，我國始終在黨治時期，而黨治的原則下最高的立法機關仍爲黨的中央政治委員會，它有議決「立法原則」的最高權力，戰事發生後，國防最高委員會，一方面代行中政會的一切職權，一方面國防最高委員會委員長復有不依平時程序爲便宜之措施的緊急命令權，此項命令并且可以變更法律。故在立法系統中，立法院對於立法工作實不屬於西洋國會所居的地位。這是一個標本的原則。

現行的法律，特別是二十一年中央常務委員會所通過的立法程序綱領，及立法院議事規則，對於立法院的立法權更有很鮮明的規定，着實地確定了立法院在立法系統中的地位。「立法院對於政治會議所定之原則不得

變更」；立法院對於「中央政治會議交議之事件祇得爲內容之審議」；「立法院會議通過之法律案，在國民政府未公布以前，中央政治會議認爲有修正之必要時，得以決議案發交立法院依據修正之；」反之，立法院「會議否決或廢棄之議案，「立法」院長認爲有復議之必要時，得具意見提交中央政治會議議決，再開會議之」，而此項「復議，「立法」院會不得再否決之；」同時，凡是依法可以提出法律案的機關都應當「由原提案機關擬定法案原則草案，送請政治會議決定，」其由政治會議自行提出的則由其自行提出原則。（註一五）

由於這種種法律的規定，立法院在行使其立法權時，實處處受中政會嚴密的拘束。然而依照中政會的職權，對於立法，它只是議決「立法原則」，而不及立法的內容。「立法原則」雖然立法院無從變更，但立法的內容則仍由立法院議決。因此「立法原則」與「立法內容」究如何區別，實頗關重要。

首先我們可以認定所謂「立法原則」其實就是政策，因爲政策是要用法律來具體表現的，空洞的政策是沒有方法實施的。中政會既爲政策的制定機關，故有權議定「立法原則」，同時立法院對於中政會所議決的「立法原則」是不容變更的，因爲現階段的立法院不是政策的決定機關。

依照過去實際經驗，中政會議定「立法原則」有幾種不同的方式。第一，中政會可以由其本身制定「立法原則」，發交立法院根據原則制訂條文。例如民國十七年十二月，中政會第一六八次會議議決「民法總則編立法原則」十九條發交立法院。立法院於十八年一月第十次會議卽議決在該院內組織民法起草委員會，依照中政會的「立法原則」起草「民法總則論」，三個月後卽成民法總則七章一百五十二條，十八年五月二十三日由國民政府公布施行。這是立法院根據中政會的「立法原則」立法之一例。

第二，如果立法院認爲某種法律應行制定，但中政會却未曾議定「立法原則」，它也可以向中政會請示。例如在民法總則公布後，立法院胡院長及林副院長特向中政會提議請將民商訂爲統一法典，其不能合訂者則分別訂立單行法規（如公司法，票據法，海商法，保險法等，）以免法典條文參雜。中政會當卽指定人員審查，幷卽議定「民法債權編立法原則」十五條，發交立法院擬訂條文，遂成國民政府於民國十九年五月五日所公布

施行的民法債權論。這是立法院向中政會請示「立法原則」的一例。

第三，立法程序綱領第四條第二項規定「立法院對於政治會議所定之原則不得變更，但立法院有意見時，得陳述意見於政治會議。」過去的事實也有其例。例如二十六年，中政會擬修正現行的土地法，遂由其所屬的法制，經濟兩專門委員會擬定修正土地法「立法原則」二十三條，經中政會正式通過，發交立法院依據修正土地法。立法院對於這二十三條有許多意見，因即呈文陳送中政會（當時已爲國防最高委員會），幾經研討，未能決定，最後始由國防最高委員會決議「緩議」，故今日的土地法仍未修正。這是立法院對於中政會所通過的「立法原則」陳述意見之一例。

至於中政會在議定「立法原則」時，在早年往往由其指定委員起草及審查，再經中政會議決。後來則分交中政會的各組起草審查；二十四年後即交各專門委員會起草審查。

按照立法程序綱領的規定，政府機關可以向中政會呈請決定「立法原則」，提案者「如已有全文草案者應附呈其草案」。照近年來的習慣，各機關向中政會提出法律案時，往往係以全文草案提出，不附原則，僅提原則者幾乎絕無僅有，或將原則與草案同時提出，在提案機關只將草案提出，而不附有原則的時候，中政會處理的一種辦法是就其所提的草案抽出原則數條，予以通過，然後連同原草案發交立法院審議；第二種辦法是由中政會議決「原則通過」，然後交立法院審議；第三種辦法是由中政會令提案機關補擬原則；第四種辦法是逕自由中政會通過全文草案。在這四種不同的辦法當中，最常用的是第四種，即由中政會通過全文草案，不去過問原則。然而在此便發生了若干困難的問題。中政會於通過了全文之後是否還要發交立法院審議呢？中政會是僅議決「立法原則」的機關，它將全文通過了，是否等於中政會認定全文，即法律案的每一條，都是原則呢？如果中政會於通過全文之後不再發交立法院，即逕送國民政府公布，是否在程序上手續上違反了現行立法制度呢？如果它於全文通過後仍然發交立法院，立法院是否還能審議呢？如果還能審議的話，對於法律案的內容是否仍然可以修改呢？如果修改了，又是否超越了它的權限呢？如果一字不能修改，發交立法院又有什麼意義

呢？

對於這些問題，現行的事例不容許我作十分肯定的答案，因爲在制度上我們尙不曾演成一種習慣，法律上更無明顯的規定。自從戰爭發生，國防最高會議及國防最高委員會成立以來，一則因爲該會的委員長享有緊急命令權，可以不依平時的程序處理事務，二則因爲立法院一度不常開會，這些問題越覺不易解決。現在我們不妨就過去的事實經驗加以相當的剖析，雖則立法制度現在還在演變之中，隨時都可以刱立新的事例。

過去的事實是多方面的。第一，國防最高委員會曾自行擬定法律全文，經其通過後逕交國民政府公布。近年來最鮮明的一個例子是縣各級組織綱要。國防最高委員會祕書廳曾遴請若干地方政制的專家組織一個「地方自治討論會」，由此會擬定了縣各級組織綱要草案，經國防最高委員會通過後逕交國民政府公布。另外一個例子是省臨時參議會組織條例，係由國防最高委員會交法制專門委員會起草的，由國防最高委員會通過後逕由國民政府公布。這兩部法律均不曾經過立法院的審議程序。其次，有的法律案是經國防會通過後即交國民政府公布的，但於事後又交立法院「追認」。民國二十七年，政府的首腦在武漢而立法院在重慶的時期中，最多這種例子。立法院在追認時自未便再將法律予以修改。第三，國防會雖將法律全文通過而仍交立法院審議的事例也有，其中之一例是經濟部所擬的非常時期農鑛工商條例。這個條例由經濟部呈送行政院，經行政院會議通過後，即送國防會，由該會發交法制專門委員會審查，提出審查意見，認爲條例草案無問題，當經國防會通過，惟於公布前仍交立法院審議。立法院於審議時也將條例的文字酌加修改方呈送國民政府公布。第四，國防會於議決一種法律案之前，曾交立法院限期簽註意見。例如行政院送請國防會核定的縣參議會組織條例及鄉鎮組織規程，即係由國防會交法制專門委員會審查後提出國防會，決定限期立法院提出意見，再由國防會通過，由國民政府公布。

以上四種程序都是近年來在戰爭期間發生的。國防最高委員會委員長既然可以不依平時程序以命令爲便宜之措施，在法律的根據上當然無可非議。同時完成立法程序本來是迂緩費時的，戰爭期間事機緊迫，爲一種非

常的變通，自亦言之成理。但是即中政會議定「立法原則」立法院審議內容的制度，在理論上是相當有根據的。西洋的民主國家的國會均由人民的代表組成。其中當然不乏法律家在內（美國國會以律師佔大多數），但是在立法的技術上仍多欠缺，法律中仍不時有許多矛盾，早爲識者所詬病。十九世紀中葉，英儒約翰，彌爾(John Stuart Mill) 即曾主張改革，以爲立法事業一方面固須注重政策，因此應由人民代表組織立法機關，但同時技術方面亦應充分顧及，使得法律可以完美無疵。(註一六)我國現在的立法制度，由決定政策的中政會來決定立法原則，同時又由以專門家組織的立法院爲內容的審議，實與彌爾的原則暗相符合。在過去十餘年運用的經驗，我國立法的技術相當的高，甚而可以說是我國的立法技術標準太高，反而使得執行法律者發生困難，因爲我國現在的行政官吏對於法律的訓練尚未十分普及，對於技術過高的立法反而不易明瞭。(註一七)但是技術高的立法究爲一種應有的現象，行政官吏法律訓練低落可以另謀其它方法予以提高，固不宜因此而降低技術標準。戰爭結束後，立法制度當然要回復到平時的狀況，或在憲法頒布後重新厘定一種新的制度。無論如何，過去十餘年來的寶貴經驗是不可以輕輕放過的。

(註一)錢端升等，民國政制史，上冊，頁二二七。
(註二)國民政府公報，第三十五期。
(註三)楊幼炯，近代中國立法史，頁三四四。
(註四)國民政府公報，第三期。
(註五)載國民政府現行法規。
(註六)十七年十月八日國民政府組織法第七條規定「國民政府五院院長副院長由國民政府委員任之」。
(註七)胡院長漢民向中政會的提議（十九年十月二十四日），見中央周報，第二十一期，頁一三四。
(註八)錢端升等，前書，第一冊，頁二六九。
(註九)二十年十二月三十日之法，第三十條。
(註一〇)王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本），第二冊，頁二二五。
(註一一)見立法院公報，及立法院五週年來第六第七及第八週年立法工作統計及工作概況。

(註一二)錢端升等,前書,第一册,頁二六九至二七〇。

(註一三)原來尚有統計處,嗣裁去。

(註一四)見楊幼炯,前書,頁三六二。

(註一五)立法程序綱領及立法院議事規則各條。

(註一六)陳之邁,「專家立法商榷」,民族,第三卷第四期。

(註一七)陳之邁,「戰時立法問題」,新經濟,第二卷第三期。

第二十四章　立法院的職權

一　總論立法院的職權

論立法院的職權最爲困難，因爲理論，法律，與事實均相去甚遠。國民政府組織法規定「立法院爲國民政府最高立法機關」，「立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，及其他國際事項之職權。」立法院組織法規定「立法院關於本案決議案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，前項質詢須經本院議決行之。」從前監察院組織法復規定「監察委員不盡職時，立法院得向監察院提出質問。」這是法律賦予立法院職權的輪廓。

西洋民主政制一個根本的原則是立法機關與人民代表機關之合一，故英、美等國的國會均是由人民選舉的，它們一般而言有三種職權：（一）立法權，（二）預算權，（三）監督權。憲法授此三權給國會的根本原因是由於國會即爲人民代表機關。民主的制度本與傳統自由主義同時誕生；自由主義的一個信條是人民的生命財產自由必須要有最妥切的保障，不受政府之箝制與侵蝕。所以他們一方面在憲法上賦予人民的自由以種種的憲法保障，一方面又以大權授之於人民代表機關。法律是政策的具體表現，制定法律之權因而必須在人民代表機關；法律制定人民各種自由的界限，與人民的自由有最密切的關係。預算可以影響人民的財產，亦爲國家政策的一種表現（預算案亦是一種法律），故又必須由人民代表機關制定。自由主義是對抗專制政體的，自由主義者一個假定是政府，即便是由人民自己所產生的政府，亦必侵害人民的自由：「享有權力的人一定要濫用他們的權力」。因此政府必須不斷的受人民的監督，除了輿論的自由外，并確立種種的制度，如質詢，質問，不信任案等等，使政府不致踰越權限，濫用權力。西洋民主國家的國會之所以有此種種權力完全因爲它是由人民

選擧的人民代表機關。

我國現在的立法院不是由人民選擧的代表組成的。立法委員不是由人民選擧的，抑且不是由黨的權力機關選擧的。因此我們不便以立法院與西洋民主國家的國會相比擬。但是照現行法律的規定，我國立法院的職權也可以分爲（一）立法權，（二）預算權，（三）監督權三種。若再予詳細分析，則尚有司法權及外交權兩種。玆分別敍述此五種職權的內涵。

二　法律與命令

立法院立法權的行使是法律的制定。在前文裏曾說中央政治委員會在我國立法系統中崇高而重要的地位。它可以制定「立法原則」發交立法院依據草訂法律條文，立法院不能變更它所定的原則。它甚而可以逕行制定法律，不交立法院。

但是現行法律規定「凡法律應經立法院三讀會之程序議決通過，幷由國民政府公布之。」更具體的是（一）變更或廢止現行法律者，（二）現行法律有明文規定應以法律規定者，（三）關於國家各機關之組織者，（四）關於人民之權利義務者，均須用法律來規定。（註一）如此說來，一切法律都應當經過立法院通過，幷經過國民政府公布。可見立法院對於法律是有議決的全權的。

對於這個問題有幾點可以提出來分析。照過去的實例，國民政府組織法向來是由中國國民黨中央執行委員會議決通過的，修正亦由中全會或中常會爲之，從未經過「立法院三讀會之程序議決通過」，但由國民政府公布。也許我們可以十七年三月的立法程序法來解釋這個現象，因爲該法第一條規定「中央政治會議得議決一切法律，由中央執行委員會交國民政府公布之。」中央執行委員會是黨的權力機關，在黨治時期自然可以立法。但是立法程序法已於三十二年六月四日在國民政府修正法規制定標準法時明令廢止，而中央全會在三十二年九月修正國民政府組織法時仍未交立法院經過立法程序。如果嚴格說來，則國民政府組織法實不能稱之爲法。另

外一種解釋以爲照現行立法系統，中政會既然可以制定「立法原則」，當然也可以制定法律全文，即等於認定法律的全文均涉及原則問題。立法院既然不能對中政會的「立法原則」有所變更，便可以省略交立法院議決通過的手續。更有一種解釋以爲在黨治時期，黨的權力機關所通過的決議案實具有超法律的性質，實不能以普通法律視之，故亦無交立法院經過立法程序的必要。但是這兩種說法，在理論上儘管言之成理，若以法規制定標準法的規定來衡量，則仍有未符。事實是近年來未經過立法院的法律爲數甚多，三十二年六月修正法規制定標準法的用意卽在限制此事，不過國民政府組織法則仍爲例外的情形。

在過去的經驗中，法律的範圍尙有不甚淸楚之處。第一，「條例」是不是法，應否經過立法院通過？二十年四月，中政會決議成立全國經濟委員會，并擬具全國經濟委員會組織條例，經中政會決議「原則通過，交立法院。」立法院遂將此「條例」經過立法程序，呈送國民政府公布。但同時立法院又通過了一部建設委員會組織法。此二機關同是隸屬國民政府的，性質的大致相同，但規定其組織的，一稱爲「條例」，一稱爲「法」。（註二）我們因此不易看出「條例」與「法」有何區別。同時，別的機關咨送立法院審議的「條例」，也有立法院認爲不必經過立法程序而不予審議的，這種事例在早年還頗多。例如二十年二月考試院所擬的引水人員考試條例及河海航空員考試條例，經考試院咨送立法院審議，立法院便認爲此種「條例」不必經過立法程序，不予審議。（註三）當時的法規制定標準法有「應以法律規定之事項不得以條例章程規則等規定之」的規定，但是更根本的「治權行使之規律案」却又說所謂法律案實包括條例案在內。這裏的疑問是不易解答的。到了三十二年六月，法規制定標準法修正，此一疑團乃得廓淸。該法根據「治權行使之規律案」，明白認定「條例」仍是法律的一種。該法第三條說「法律得按其規定事項之性質定名爲法或條例」，於是「條例」乃成法律之一種。

第二，國民政府、五院、各部、各省市縣政府都可以依法發布命令。命令不得違反變更或牴觸法律是不易的原則。在過去中國政府機關當然頒發了許多這種命令，但名稱極不統一，而內容也多有極關重要，在立法機

關看來是應當以法律來規定的。在一件公文書上說，各政府機關有不依照法律，以事實之需要，而將條例案，組織法案，財政案等，不經立法程序以命令逕行公布者。雖或稱「暫行條例」，或稱「組織大綱」，「組織規程」，或稱「辦法」，「規則」等，以免與上述條文有文字上之牴觸，然論其實質，則爲越權之行爲，毫無疑義。故不得不予以取締。雖然在過去中政會曾經解釋過，雲南省政府所擬的殖邊督辦公署暫行章程既是「暫行」的，可以不必經過立法程序，（註四）但此門一開，流弊隨至，故一律須經過立法程序，并且不得用「暫行」字樣。同時，各種法規的名稱太雜亂，「有法，條例，規程，章程，規則，通則，細則，簡則，準則，大綱，綱領，標準，辦法，須知，程序，注意事項等等十餘種之多，」故亦有予以統一的必要。根據於這種理論，三十二年六月的法規制定標準法，乃規定國民政府各機關可以制定「規程」，「規則」，「細則」，及「辦法」四種。此四種就爲命令性質，因此「不得違反變更或牴觸法律」，而「應以法律規定之事項不得以命令定之」。自從三十二年六月以來，政府機關即在根據此項原則重新整理政府全部的法規。

三　公布與副署

照一般政治學者的理論以及各國的事例，法律的制定是立法的職權，法律的公布則爲行政權的一部分。中國現行法律規定，「凡法律應經立法院三讀會之程序議決通過并由國民政府公布之」；（註五）「國民政府公布法律，發布命令。」（註六）同時法律又規定「國民政府公布法律，發佈命令，由國民政府主席依法署名行之。前項公布之法律，發佈之命令，由關係院院長副署之。」（註七）這是現行法律關於公布法律及副署的規定，其中有不少的問題及事實可以研究。

法律之公布以國家的元首行之，是各國的通例，中國自亦非例外。我國現在以國民政府主席發佈命令公布法律即是因此。但是關於副署則尚有問題。副署的制度傳自西洋國家。在英法等內閣制國家中，國家元首不負責

任，因此英王及法總統的命令必須由內閣負責任的內閣員副署，表示由內閣閣員代他負負之意。美國的總統是負責任的元首，任的命令因此不須閣員副署，因為他自己負責。我國在二十年至三十年間，國民政府主席「不負實際政治責任」，因此必須要有副署的制度。二十年十二月三十日的國民政府組織法第十四條，因此規定「國民政府所有命令，處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之；但須經關係院院長，部長副署，始生効力。」關係院長部長之副署表示代替主席負責之意，甚為顯明。三十二年九月，國民政府主席不負實際政治責任之制已經廢棄，故國民政府組織法亦經修正，但是新的法律雖沒有明說國民政府主席的命令須經關係院院長副署「始生効力」，但仍說「公布之法律，發布之命令，由關係院院長副署，」是副署的制度并未因改制而廢除。這種規定在法理上實不無可資考慮之處。

復次，在二十年至三十二年之間，國民政府主席不負責任，行政院院長是負責任的，而且在中國行政院院長的地位崇高，行政院對於各部的公文改易的權力甚大，何以在命令上除了關係院院長副署之外，還須部長副署不無問題。三十二年九月改制，從上面所引的條文可以看出，部長已無副署的規定。此種改易當具充足理由。（註八）

法律上規定主席的命令須經關係院院長副署，在一般的命令上所謂關係院意義不難明瞭，可以說是此一命令係由何院呈請頒發的即由該院院長副署。以命令的內容來區分亦不難。至於公布法律的命令，何院為關係院，則頗成疑問。上文曾說照法理而言，公布法律既為行政權之一部分，主席不負責任，則副署應由行政院院長為之；主席如負責任，則或可照上文所述的意見，不由任何院長副署而逕以主席署名行之，或則仍由行政院院長副署。但是自二十年以來，主席公布法律的命令例由立法院院長一人副署。西洋國家元首公布法律的命令照例是由行政部門的內閣閣員副署的，沒有由國會議長副署之事，因為制定法律雖為立法權之行使，公布法律則為行政權的行使，美國總統甚而有種種方法拒絕公布國會所通過的法律，發交國會覆議，除非國會三分之二以上的決議通過此種法律，則法律案即不成立。在我國則不論法律案是由何院提出的，只要經過立法院審議，

主席公布時卽由立法院院長副署。立法院認爲非如此不足以表示其立法權的完整，但是這種辦法論者以爲實有失副署制度的精神。

我國現在特殊的狀況造因甚多。我國現行政治制度不是本諸牽制均衡的理論而來的，美國那種發交覆議之制在中國不便適用。但是這也不過是一種意見而已，二十五年五月五日國民政府宣布的中華民國憲法草案卽有由總統提交立法院覆議之權。（註九）另外一種意見以爲中政會是我國最高的立法機關，所以對於立法院所通過的法律案，行政院不必在立法院通過呈送國民政府公布時去提出異議，而儘可在中政會討論「立法原則」時表示意見。如果此項意見不被中政會採納，則大勢已定，以後亦可不必再說，故無爭取公布權之必要。至於那些不經中政會的案件大都是次要的，用不着麻煩。加之，一件法律案經立法院通過後，國民政府公布前，仍可予以修正。立法程序綱領規定「立法院會議通過之法律案，在國民政府未公布以前，中央政治會議認爲有修正之必要時，得以決議案發交立法院依據修正之。」（註一〇）因此亦無在公布時提出異議之必要。其實這些解釋都不免牽強，眞正的癥結在立法院方面對於副署制度在初成立時認識不準確，相沿成習，竟致積重難返。

我們不能否認法律公布之權在法理上必須是行政權的一部分，而非立法權之一部分。這一點法理無論如何不能變更。三十二年後，公布法律的命令原無再有副署之必要，但如要副署則必須由行政院院長爲之。在事實上，立法程序綱領的規定亦無法運用，因爲一件法律案在中政會發交立法院審議，或由各院咨送立法院審議之後，照現在的手續，立法院通過後卽呈送國民政府公布，國民政府照例以立法院院長的副署，卽予以公布，只同時以公函通知中政會（國防最高委員會），請其「查照」，國防最高委員會亦只將此事列入其議事日程中「報告事項」的部分，因爲法律已經國民政府公布施行了，不必再予討論。這種辦法有相當流弊。行政機關副署表示它負責執行這部法律。今不由它副署則它可以借辭不負責。許多法律「決而不行」，原因甚多，但此亦其中之一。立法院對於法律案過去固多照案通過的，但修正甚多之例亦非無之。往往這種法律行政機關使不能執行，法律反成具文，若果法律在公布時行政院院長曾予以副署，他無法推卸責任，照現制則他的責任幾等於

無。美國總統提交覆議表示他認為法律案不宜執行，他公布了等於他負了執行之責。我國現在的制度無異減輕了行政院的責任，立法院爭取此權實等於便利法律之不被執行。

四　司法權與外交權

議決法律案是立法院主要的職權。關於它的預算權容俟後面專章討論。現在分述它的司法權與外交權。

關於司法權，法律上規定者現在只有大赦案須經立法院議決一項。大赦本來是國民政府行使的，此處不過是大赦案應從立法院議決。這種以大赦案的議決權交由立法機關議決的制度也是由西洋民主國家模倣而來的，其用意不外因為大赦是國家一件重大的事情，應當由人民代表機關鄭重考慮，議決通過。二十一年四屆二中全會，于委員右任等曾提議頒行大赦案交國民政府轉飭行政、立法、司法三院迅速擬定辦法，當經大會通過。當由行政院令飭司法行政部擬具大赦條例草案，由行政院會同司法院咨送立法院審議，經過審查後由立法院通過，及國民政府公布施行。但是自從國民政府成立以來以迄今日，大赦案尚未發生，故立法院這種職權亦無從行使。它的工作僅是通過了大赦條例而已。(註一二)

比較上複雜的是外交權。這裏所謂外交權是就「外交」兩字最廣義的方面用的，其內容包括四種權：(一)議決宣戰案之權；(二)議決媾和案之權；(三)議決條約案之權；(四)議決「其它國際事項」之權。

(一)關於宣戰媾和之應由立法機關行使也是西洋民主國家所創之例。這兩件事關係之大是不言可知的，它直接關係到整個國家的命脈。既然是民主國家，這樣的大事情自然應當取決於人民的代表。近年來美國尚有人提議宣戰應由政府交全體人民複決。國會既是人民的代表機關，這種權當然應當由它行使。我國的立法院既不是人民代表機關，畀之以此種純粹政策性質的權力，似乎也缺乏充足的理由。國民政府組織法規定「國民政府行使宣戰，媾和，及締結條約之權。」在二十年至三十二年之間，此種權力似應由行政院行使，三十二年之後

則由國民政府主席行使。事實上自國民政府成立以來，媾和權從未行使。三十年一月中國向日本、德國及意大利宣戰是由國防最高委員會議決的，幷由立法院通過。以立法院現在的地位而論，所謂議決宣戰案媾和案，充其量也不過是一種形式，因爲牽涉到國家基本政策的大事，自然是事先有了決定，方交立法院，立法院不過是照案通過而已。

(二)關於條約案的議決權，過去立法院均曾正式行使。國際條約之須經立法機關批准，也是西洋民主國家的制度，其用意當在認定一種條約之締結，關係於國家者至鉅，故須由人民代表機關予以批准，方可使其發生効力。美國的憲法規定條約須經參議院的批准，批准時尚須三分之二以上的同意。在一九一九年凡爾賽條約即被美國參議院批駁，故美國也始終不會加入國際聯合會爲會員。更有的民主國家憲法規定重要的條約須經人民複決，瑞士卽有此種制度。凡此無非是使得有關國家的重大事情要讓人民的代表參預，亦卽所以貫澈民主政治的根本精神。

我國立法院雖非人民代表機關，但是法律上以前規定立法院有議決條約案之權；但是在二十年十二月的修正國民政府組織法卻將「條約案」的字樣删去。但自十七年立法院成立以後關於條約案的議決實例正多。在十八年一月，國民政府據外交部呈送糾正中德、中英、中法、中和、中瑞 中挪等關稅條約批准者，請批准蓋用國璽，以備互換。國民政府當卽將此案函轉中政會，經提出討論，當經議決中德、中英、中法、中和、中瑞、中挪等國關稅條約通過批准，提交立法院追認。立法院於收到此項決議後，卽將各約交法制、外交、財政、經濟四委員會會同審查，結果認爲此項條約，旣經中政會議決，復經國民政府批准，已無修正餘地，應照案通過，當經立法院會照審查報告通過。立法院於議決時幷有申明書一種說：

> 依國民政府組織法第二十五條之規定，本院有議決法律案之職權，非僅負追認之責。國民政府組織法係經政治會議議決，是此項職權實爲政治會議所授與，所以期黨治與法治有健全一致之進步也。

當時幷由立法院的四個委員會申明三事：第一，爲立法院應依據國民政府組織法第二十五條之規定，請由國民

政府轉咨中政會，嗣後關於外交條約，概照立法程序，交立法院議決；第二，應請外交部將中西、中葡、中丹各條約送交審議；第三，應建議國民政府，嗣後凡中國與外國締結條約，對於文字上將來如有疑義時，除約定以第三國文字爲標準者外，宜約定以中國文字爲解釋之標準。這一件事實的經過說明立法院對於它議決條約案之權是十分注意的。

民國十七年十二月，立法院開第二次會議的時候，立法委員呂志伊等有一個臨時提議，其中說依照國民政府組織法，中國與別的國家訂定條約，必須經過立法院之議決，方能正式簽字，發生効力，因此動議請國民政府將最近外交部簽定的中義、中比、中葡、中丹、中西各友好通商條約送到立法院來。這個臨時動議經院會通過後卽呈國民政府轉飭照辦；國民政府亦卽指令「准予照辦，令外交部遵照」。到十八年一月，立法院經將各約交付審查後，由院會通過。

十九年五月立法委員衞挺生等七人提出一個質詢案，說：

查近日各報載有中日關稅協定一案，協定第五條「本協定應自簽訂之日後第十日起發生効力」，顯與現行國民政府組織法第二十五條所規定立法院有議決條約案及其它重要國際事項之職權不合；且此案亦未經國民政府批准，何得指日發生効力。遵照治權行使之規律案，本院有質詢責任。

這個質詢案提出之後，卽由院會開始討論，幷由外交部次長李錦綸列席說明。院會討論後決議：（一）應請行政院迅將中日關稅協定一案送院討論；（二）定期開會討論中日關稅協定案，幷請外交部長列席。立法院卽將這個決議咨請行政院查照辦理，行政院亦卽照此決議將中日關稅協定咨送立法院，經過審查後，提出院會，院會對於該協定幷曾提出具體的意見，呈送國民政府鑒核施行。國民政府於收到立法院的呈文後，將全案提出國務會議，決議三項完全採納了立法院的主張。

立法院在初成立兩年中，照上述三例看來，對於它議決條約案之權是力爭的，使得這個制度逐漸確立起來。其後別的條約也均由國民政府交給立法院一一議決，重要的國際公約如巴黎非戰公約，航海信號協定等

等，也都由立法院議決。(註一二)

民國二十年十二月的改制，前面說過，將立法院議決條約案之權删去了，關于外交的部分僅保留「其它重要國際事項」的一節。我們現在無從研究為什麼立法院議決條約案之權被中央删去，可以值得研究的一種解釋是條約案本來可以包括在「重要國際事項」一辭之內，而「其他」兩字則是接着宣戰案，媾和案而來的。(註一三)事實上在以後，至少有兩個重要的國際事項是不曾經過立法院議決的，其一是二十一年的淞滬停戰協定，其一是二十二年的塘沽停戰協定。

研究立法院的外交權最可能的結論是在該院行使這一種職權時，與它行使立法權一樣，是嚴格地受着中政會的控制的。「換言之，立法院外交權的範圍是不固定的，是由政治委員會隨時規定的。」(註一四)

五　監督權

另外一種立法院的職權是監督權。立法院組織法規定「立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，前項質詢須經本院議決行之。」這個質詢權，按照治權行使之規律案的規定，遇別的機關有侵佔立法權的行為，立法院幷且有質詢的責任。但質詢權的範圍是十分明顯的，限於該院議決案之執行，且須經由院會議決，立法院長及委員連署都不能提出。關於這一點是無可置疑的。立法院過去對於此權本很少用，但是在十九年五月十日，立法院開八十八次會議之時，立法委員衞挺生等七人，曾經關於中日關稅協定提出質詢，上文我們已經說過。據他們提出質詢案的原文，他們是根據治權行使之規律案的，而不是根據於立法院組織法的。他們所提之案是認為行政院不將中日關稅協定送到立法院去侵佔了立法權。他們的提案不是對於立法院本身議決案的執行有所不滿。至於對於立法院本身所議決法律案之質詢亦偶一為之，例如在二十九年間對於戶籍法的執行，曾向行政院提出質詢，而由行政院以書面答覆。

質詢權是實行內閣制的國家所通有的一種制度。在英法等國家，國會每於開會之前照例可以由議員向內閣

提出詢問，由內閣閣員以書面或口頭答覆。這是一種經常的國會對政府（政府一辭在內閣制的國家中即是內閣而言）監督的方法，亦即是人民監督政府的一種方法。在法國第三共和國時代的政治制度之下，國會議員除了對於內閣可以提出詢問（Question）以外，還可以提出質問（Interpellation）。質問的性質是遠較詢問爲嚴重的，質問之後可以引起全院的大辯論，範圍亦不以所質問的問題爲限，結果往往引起內閣閣潮，而使內閣辭職。英法等國的國會之所以有此種權是因爲它們都是人民代表機關，經常的要代表人民監督政府。

立法院的質詢權大約也是倣効這種制度而來的，雖則我國的情形與英法等國相差甚遠。因爲情形不同，所以立法院所提出的質詢案不能強制被質詢者作答。如果被質詢者前來答覆而立法院認爲不滿時，也不能引起政治責任的問題，亦即是不能引起政府的辭職。這是因爲在我國現行制度之下，行政院以及其它各院不是對立法院負責的。以此之故，立法院雖然具有質詢權，其性質是與法國的質問權完全不同的。也是因此，所以在過去立法院對於此權亦甚少運用。

立法院，上文說過，除具有質詢權外，還具有質問權，而其唯一的對象是不盡職的監察委員。爲什麼有這樣的規定呢？據一種說法是因爲：

> 監察院爲最高之監察機關，可以監督全國大小各機關，至監察院本身亦不可無機關以監督之，故監察委員不盡職，除其他監察委員可以彈劾外，立法院亦得提出質問，即隱寓監督之意。至監察委員是否盡職，應否提出質問，自應由立法院提經會議決定。（註一五）

然而這種解釋究不能說明這種對於監察委員提出質問的規定的意義。立法院可以向行政院對於立法院的議決案提出質詢是有充足理由的；該院可以對於侵占立法權的行爲提出質詢也是理所當然的。監察院既不是執行機關，又不對立法院負責，它本身並且是有負責的對象的，要立法院向其提出質問實在沒有多少理由。因此之故，立法院自成立以來對於此權即向未行使，而後來在修正監察院組織法時也將其刪去。所以立法院現在是沒有質問權的了。

(註一)法規制定標準法(三十二年六月四日修正)第一及第二條。

(註二)楊幼炯，近代中國立法史，頁四二九及四三〇。

(註三)錢端升等，民國政制史，上册，頁二七六。

(註四)楊幼炯，前書，頁四三〇。

(註五)法規制定標準法第一條。

(註六)國民政府組織法第五條。

(註七)同上，第十四條。

(註八)行政院院長的命令也有由部長，委員長副署之辦法。

(註九)見第七十條。

(註一〇)第五條。

(註一一)二十四年立法院工作報告以通過大赦條例案列入大赦項目之下。其實此亦有斟酌餘地，因爲條例之議決是議決法律案之行爲，而非大赦的行爲。

(註一二)以上資料採自楊幼炯前書，頁五三五及其後。

(註一三)王世杰、錢端升即持此種見解。見所著比較憲法(增訂本)第二册，頁二二七。

(註一四)同上，頁二二八。

(註一五)楊幼炯，前書，頁四一〇。

第二十五章　預算制度

一　總論預算權

西洋民主國家的國會莫不享有預算權;國家預算之應由國會制定殆已成爲不易之定理。這種制度淵源於英國，其後議會制度推行於其它國家，亦一致地倣效這種制度。

英國國會之享有預算權，特別是英國之所謂「行政預算」制度，是有悠久歷史的。在其首創的時候也是歷史的事勢使然，初非一種有了理論才有事實的制度。英國在中古時代是一個封建的社會，皇帝之外還有許多的大小諸侯，他們都是分地而治。在皇帝與諸侯之間，維持着緊密的契約關係。皇帝需要金錢的時候，特別是在對外戰爭需要軍費的時候，便須向諸侯索要。他照例的將諸侯召集起來，向他們說明他的需要，向他們要錢。諸侯對於皇帝有什麼不滿意的事情也可以趁此集會時間提出，往往成爲交換條件。早年的英國國會因此是以諸侯爲絕對的主體的，因爲在封建制度下，諸侯之所以爲諸侯是因爲他們有土地，諸侯之所以爲貴族也是因爲他們是大地主。後來工商業漸次在城市中發達起來，城市中的工商業者也漸次成爲有錢的階級。皇帝要錢的時候也想問他們要錢，故也將他們召集到國會來。同時在中世紀的時候，天主教的勢力極大，教會當中亦有財產（土地），經常以其收益爲維持教會的經費。因此之故，教會的主腦也是被皇帝召集到國會來的，爲的是問他們要錢。在英國實行這種辦法後，到了十四世紀，國會分成兩部分，其一是大貴族地主及大主教，其一則是城市中的工商業者，而形成所謂兩院制度。在法國則教會，貴族，與工商業者分立爲三個部分，稱爲等級，合起來組成「等級會議」(Etats Genereaux 。法國的「等級會議」因爲遭當時君主之忌，自十八世紀初年即不曾被召集，直至一七八九年法國大革命的前夕又行集會，但不久即行根本改制。英國的國會則不斷的開會，漸次

形成今日英國的國會。因爲國會當時最主要的目的是決定是否接受皇帝要錢的請求，故一直保存着財政權，到了近代則成爲預算權。而它所保持的向皇帝提出改革要求之權，亦即爲今日國會立法權的濫觴。由此可見國會之享有預算權在英國完全是一種歷史的產物，並非一種設計的制度。不過後來各國實行民主政治，大都以英國爲藍本，故國會享有預算權的制度遂成爲今日各國普遍的制度。

從民主政治的理論而言，預算權之應操之於人民代表機關之手是具有充足理由的。國家的歲入最主要的是人民所繳納的租稅，無論是間接的或直接的。國家的歲出也就是人民所繳納的租稅。究竟人民應當繳納多少稅，人民所繳納的稅應當如何支配使用，衡之以民主政治的理論，是人民代表機關所應當有決定權的。這是一方面。國家辦事每一件都需要金錢，因此從國家的經費之如何支配上我們便可以看出國家要辦什麼事情。換句話說，政府決定如何支配其歲入的時候也就是今日所謂決定「施政計劃」的時候。這也就是說，國會討論預算的時候也就是國會討論政府的施政計劃的時候。施政計劃是一年中政府工作的指導方針，在民主政治的理論下，也是人民的代表機關所應當討論決定的。這也是預算之所以必須由國會決定的原因。在國會討論預算的實質上也是在討論政府的施政計劃，不過他們不用施政計劃這個名稱而已。預算與施政計劃在上軌道的民主政治國家中實爲一件事情的兩方面。這種重大的決定權是必須在國會手中的，否則便不成其爲民主政治。在德義等國家中，即使設有國會，也不能討論預算，正是因爲它們是獨裁的國家。

二　清末明初的預算章則

我國自歐風東漸以來，即開始試辦預算。在清季末葉籌備立憲之時，即有預算制度試辦之議。那時的立憲運動本爲一種民主政治的運動，人民的代表機關要求決定預算之權是當然的。宣統二年，度支部擬定了預算式冊及例言共二十一條，並附以比較表，合爲一冊，通行京內外依式填註。同年秋間，度支部彙編三年總預算册，送交資政院議決頒行。這是我國試辦預算的開始。按清末的資政院本來是一種過渡的人民代表機關，因此依照

當時頒布的資政院章程便規定它有議決國家預算，決算，稅法，與公債的權力。當時，資政院第一次集會即由政府將預算提交該院議決。但是因為當時的資政院的力量本來不足以與政府抗衡，所以它雖然議決了預算，它的議決並不能發生力量。當時的預算案收支不相抵者達數千萬兩，資政院議決削減的，清廷任意不削減；它議決應充甲項用途的款項，清廷政府任意挪用於乙項；政府不先交法院議決，借了一萬萬的外債，資政院也不敢提出抗議。（註一）而當時之所謂預算制度也只有册式例言，也沒有完整的法律根據。但是在清末的時期我們已在試辦預算制度，且由人民代表機關議決，人民代表機關且充分的發表意見。雖則這種意見不為清廷政府所尊重，這件事情在我國政制史上究為一件可紀的事情。

辛亥革命以後，臨時約法規定參議院有議決預算決算之權。（註二）當時的參議院是立法的機關，由各省及內外蒙古西藏各選派五人組織，也多少是一種過渡的人民代表機關，因此臨時約法遂授之以議決預算決算之權。後來國會正式由人民選舉成立，分為參議院與眾議院，合起來組成國會。參眾兩院的權力完全平等，它們都有議決預算決算之權，但是眾議院享有優先議決預算決算的權，即預算決算預先提出於眾議院。這種下議院對於預算決算有優先議決權也是倣自西洋的民主國家的。依照這個制度，在民國二年，國會也曾通過預算案，但是並不曾發生實效。民國三年十月，政府公布審計法與會計法，對於歲入歲出之標準，總預算之區分，及其參照書類，預算之塡補與議決等項，規定極為詳盡，是我國有預算法的嚆矢。同時袁世凱因為不滿意於臨時約法，又有一種中華民國約法之公布（民國三年五月一日），通稱為「新約法」，以別於臨時約法。會計法與審計法便是根據於「新約法」而來的。「新約法」所規定的立法機關是一院制的立法院，規定也是由人民選舉的。該院也有權議決預算，（註三）但預算是由大總統提出於立法院的。（註四）至於預算的編制則由財政部負責。（註五）後來因為立法院根本不曾成立，根據「新約法」第六十八條之規定，「立法院未成立以前，以參政院代行其職權，」而參政院則是一個任命的機關，不是一個人民選舉的機關。

袁世凱的「新約法」所立下的預算制度是部分的倣效英國的所謂「行政預算」制度的。預算案由大總統提

出，由立法院審議。立法院在審議時，凡（一）法律上屬於國家之義務者，（二）法律之規定所必需者，（三）履行條約所必需者，（四）陸海軍編制所必需者，非經大總統之同意，不能廢除或削減。上文我們說過，英國因爲歷史傳統的關係，預算是完全由內閣提出的，國會絕對不能提議增加，因爲國會是代表人民的，人民是絕不願意增加其稅的負擔的。至於預算項目之減少，在英國照例須徵得政府的同意。如果國會不顧政府的意見，逕行削減預算的項目，政府即認爲它不復享有國會的「信任」而須辭職或解散國會，舉行選舉以徵求人民的意見。袁世凱是不甘心被立法院推倒的，所以他所訂的預算制度模倣英國也是適可而止。他不曾採用英國責任內閣的制度。如果立法院不通過他所提出的預算時，他就逕自執行前一年度的預算。

這種討論不過是僅有其歷史的價值而已，因爲袁世凱時代的政治是十分紛亂的，法律雖然制定公佈了，卻始終不曾付諸實行。其後大小軍閥，羣相爭奪割據，也再沒有人民代表的機關可以議決預算。但是當時的財政部也曾訂有許多規章，如辦理三年度國家預算簡章，將編制總則，時期，方法，與計算方法，及附則等，各分別予以規定，並另定各種的表則分行各機關，以爲辦理預算的標準。其後各年度辦理所謂預算即以此爲準。如民國五年及八年兩年度的所謂預算即是如此編製的，但在事實上大都不曾實行，總決算更是無從講起。

三　民國二十年以前的預算

十四年國民政府成立以後，在廣東的時期即有預算委員會之設立，軍政各費歸其支配。自國民政府奠都南京後，最初設有中央財政委員會，由中政會於委員中推定三人，及財政部長，次長共五人組織之，其職權爲依照中政會之議決，指導全國財政，因須經由中政會方可以由國民政府執行。（註六）同年十月，國民政府又行設立財政監理委員會，是在政府的系統之中的，由國民政府委員，軍事委員會委員，及財政部長共同組織。（註七）這個委員會的職權也曾經一度改變，但一般的講來是受政府之委託，監理財政的支出，中央及各省市政

府及其所屬各機關經常及臨時各費預算均須經其核定。以上所說的兩個機關，中央財政委員會是在中政會的系統之內的，財政監理委員會則是在國民政府的系統之內的。十六年的時候，國民政府又組織了一個預算委員會，起先是由中央黨部，中政會，國民政府，軍事委員會各派代表一人，連同監察委員一人，財政部部長及次長共同組成的，目的在核定各機關的預算。後來在十七年八月，這個預算委員會的組織方法，根本改變，由國民政府任命委員十三人組織之，並將以前的財政監理委員會撤銷。這個新的預算委員會的職權殊為重要，舉凡一切預算的案件均須經其核定，它對於一種預算之一部或全部認為不當時可以將撤銷，修改，或指定範圍交付財政部或原造送預算機關照辦。（註八）在十八年一月，預算委員會又改為財政委員會，以中央委員二人，編遣委員會常務委員，行政院正副院長，立法院正副院長，監察院正副院長，審計院長，財政部長為委員，其主要的任務在審查國庫各項收支，在預算未成立以前，所有軍政各費，悉由該會核定後交財政部執行。（註九）

至於這個時期中，預算的編製機關一直是財政部。該部在十六、十七年間先後擬定編製該兩年度預算例言，及預算書式，呈請國民政府通行遵辦。關於會計年度之劃分，中央與地方各機關預算之編製方法及其標準，以及編審預算之程序，在這個例言中均有規定。當時國家與地方收支之劃分編列，係以十六年七月頒行的劃分國地收支暫行標準案及十七年十一月頒行的劃分國地收支標準案為根據。這個時候的辦法是以財政部為初審彙編機關，財政監理委員會，預算委員會，財政委員會遞嬗而為復審核定機關。但是因為預算的制度根本不曾成立，一切都是過渡的辦法，而各種核定機關，雖經再三改組改設，事權頗不統一，各委員會亦多不能積極地負責，所以十七、十八年度的預算，始終不曾成立。

在十九年年度開始之前，財政部曾擬定了十九年度試辦預算章程，先交各院部會審查，簽註意見，彙送中正會議決修正，於十九年二月由國民政府公布。（註一〇）這部章程共分四章五十一條，對於國家預算，地方預算，編審之程序及時期，預算之執行等規定的極詳盡。但是在這個時候，負核定責任的財政委員會經中央議決撤銷，由中政會員核定歲人歲出預算之責。但是因為機構屢經變更，十九年度的預算仍未正式成立。這個時期

最重要的一點是核定之權改歸中政會，不復如以前一樣由預算委員會核定。從此以後，中政會取得此權，一直維持到今日。我們衡之以黨治的原則，則這個改變是正大而合理的，因爲在黨治期間黨是代表人民行使政權的，而預算案之須由人民代表機關議決亦爲一般民主國家的通例。

四　主計制度之成立

以上我們簡單地敍述了二十年度以前我國試辦預算經過的情形。從這一段的敍述中我們可見在這個時期中政府於軍事時期行將結束，訓政時期方纔開始之時，對於預算制度曾經努力使其確立起來。但是因爲種種原因，特別是核定預算的機構屢經變易，機構本身的組織亦未臻健全，所以迄未能成立正式的國家預算。而立法院雖然已經成立，它的職權條文中明明規定有議決預算案的權，也不曾實際行使。

在我國辦理預算的歷史當中，二十年是一個主要的關鍵，因爲自國民政府成立以來，二十年的國家預算第一次正式成立。而同時辦理預算的主要機關之一——國民政府主計處——也於是時成立，參加辦理二十年度的預算。因此二十年度實爲我國預算制度史中最可紀念的一年。我們茲先就主計處的成立經過及其組織職權說起。

遠在十八年八月，中政會委員胡漢民提議設立主計總監制度，以爲計政的樞紐。當經中政會議決交付委員譚延闓等五人審查，以爲當此軍事尙未結束，地方尙未安定的時候，這種計劃能否見諸實行，尙是疑問，故主張暫將此案發交立法院擬定一個具體的方案，再行由中政會作最後的決定。其後立法院卽遵照中政會的意思，擬定了一種主計總監組織案，送到中政會去。經該會交付審查，決定此案可以成立，但在開始之時，範圍可以較小，先在中央做起，逐漸推行到各省去。並決定設立主計處，直屬於國民政府，與國民政府的文官處，參軍處併列。其後卽由中政會推定起草人員，擬定主計處組織方案，由中政會通過後交由立法院完成立法程序，由國民政府公布。主計處遂於二十年四月正式成立。內設主計長，主計官，並分設歲計，會計，及統計三局。

（註一一）

主計處之成立是依據一種理論的，通稱爲「超然主計制度」。這種理論的根據一部份是來自美國的預算局的制度，但範圍則較之美國的預算局爲大。依照國民政府主計處組織法（三十三年一月十五日修正），主計處掌管全國歲計，會計，統計事務，設主計長一人，特任，主計官二人，處下分設歲計，會計，統計三局，各省局長及副局長，由主計官兼任，其中歲計局的職權最主要的是編製預算及決算，照一般國家的成例，編制預算都是在行政的系統以內的，即美國的預算局也是在行政系統之內的。但是有的人以爲我們行的是五權制度，而五院及政府其它的一切機關都是有預算的，如果所有機關的預算都須由行政機關編制，據他們看來便是違反了五權制度的精神。根據於這種論斷，所以當時決定設立主計處，並決定將其隸屬於國民政府，而不隸屬於行政院。同時，在主計處成立的時候，國民政府主席是負實際政治責任的，國民政府主席的權力極大，故主計處附於國民政府之中，對國民政府負責，尙富有理由。二十年十二月改制以後，國民政府的地位已根本改變，主計處便失却了它負責的對象。(註一二)然而這件事實，照一種的看法，並不妨礙主計處之直隸國民政府，因爲依照他們的看法，計政應當是處於「超然」的地位的，應當是在行使上不受其它機關的干涉的。

這個理論的應用可以從主計處內的其它兩個局看得出來。照現行的制度，每一個政府機關會計及統計人員，即各機關中的會計長，統計長，會計處長，統計處長，會計主任，統計主任，會計員，統計員等等，均由主計處的會計局與統計局分別任免，遷調，訓練，考績。他們一律直接對主計處負責，但受所在機關長官的指揮。主計處的主計長可以隨時調遣各機關辦理歲計，會計，統計的人員。(註一三)這種制度的根本意義在計政的獨立，即所謂「超然」。辦理計政的人員，雖然在各機關中服務，並各有其組織，如會計處，統計處，會計室，統計室等等，但是他們的上司不是所在機關的長官，而是派他們來的主計處。換言之，辦理計政的是自己構成一個獨立的系統的，在行政的正常系統以外。

爲什麼要厘定這樣一個制度呢？創立這種制度者說明其理由共有六點：（一）主計機關必須獨立辦理政府

各機關的歲計、會計、統計，不足以收公允精當之效；（二）自國民政府及各院起，一切機關的歲計、會計、統計，應當由一個超然的機關詳爲鈎稽，考核盡善，以免各自爲政，因此這個獨立的主計機關不應當屬於任何一院；（三）主計機關應爲直屬於國民政府，因爲如此便可以使得國民政府，各院、部、會及其所屬機關的歲計，會計，統計制度得到統一；（四）各機關的歲計、會計、統計，須賴專門人員長期主辦，方能獲致良好的效果，故提高主計機關的地位以便於容納多數的專門人才；（五）主計機關隸屬國民政府，是籠罩整個政府的，便於鳩集一切的歲計、會計、統計報告；（六）各國先例，共和國家的預算機關大多直屬於大總統，我國主計機關自亦宜直隸於國民政府。

這種說法是當時所以厘定這樣一個制度的理由。其中特別應使我們研究政治制度者注意的是這種「超然」的主計制度可以適合對於孫中山先生五權憲法理論的一種解釋。照這種解釋，五權不但應當由五院來行使，這五種治權，即五個院，並且是「各自獨立，各有專司」的，他們應當「不相統屬」。凡是一個政府機關，辦事總歸要錢。財政部是五個院中的一院，即行政院，所屬的一部，在政制的理論上財政部不應當有權控制政府的其它部門。這也便是說，財政部不應當有權編製其它各政府機關的預算，因爲如此它便取得了控制別的政府機關的大權。讓行政院所屬的　部有此大權當然是違反了五權及五院制度的根本精神。這種說法，在五院制度初成立時是非常普遍的，許多人對於五權制度都是主張嚴格分開使其彼此絕對獨立的。主計制度的設計也大半是根據於這種理論而來的，雖則也儘有反對這種意見的人。

會計獨立所以杜絕貪污，此爲一般的通例。現在的制度，各機關辦理會計的機構及人員事實上兼辦歲計，並一般以辦理歲計爲其主要的工作，雖則歲計「超然」在理論上不無疑問。但是這個問題亦自有其理由。最難解答的問題還是統計爲什麼也要「超然」。許多人對於此制表示懷疑，並不能了解創設此制的用意。首倡此制者說各機關辦理統計人員之所以也要「超然」是因爲統計是政治成績最顯明有效的表現方法，爲的是防止各機關的長官揑造統計以誇耀其成績或減輕其過失起見，辦理統計人員最好也是「超然」的，使統計翔實可靠。同

時他們說，會計與統計是相互關聯的，大部分統計的材料，皆由會計報告得來，而會計政策又須取決於財政統計方面的結果，二者實在不應當分離。而歲計又必須取會計方面與統計方面的結果，因此由一個系統辦理，在事務上自然可獲得許多便利。這是當時主計制度所以包括歲計、會計、及統計三部分的理由。這種理由能否成立，此時亦可不必多所懷疑，因為中央政府究應有一個全國的統計機關，在主計處亦自有利便之處。

五　二十年的預算

主計處成立之後，對於二十年度的預算的幫助很多，因為機構從此確立起來。當時預算的法規尚不曾完全，預算法尚未頒布施行，因此關於二十年度的預算，經中政會議決，仍舊依照十九年度試辦預算章程編造，並經頒布許多的補充辦法，其中最主要的是將財政部的職權劃歸新成立的主計處行使，由該處編成總概算書，送中政會核定概數，然後再由主計處編成總預算書，送立法院核議。主計處遵照這個辦法，即編造了二十年度國家普通歲入歲出總預算書，由國民政府交立法院核議。立法院於接到國民政府的命令之後，即將總預算書交付該院的財政委員會審查，結果認為二十年度的預算，為國民政府成立以來第一次試辦的國家預算，並且是依據中政會新議決的總概算編造的，故對於內容並不曾加以修改。但是該委員會認為各機關編造的初步經費概算，大都失之過鉅，尤其是軍務費與財務費太多，國有財產與國有事業的收入太微，並且也間有重複收支的情形，將來編造二十一年度預算時應加注意。同時該委員會為使得這個預算可以切實施行起見，並擬定一種中華民國二十年度歲入歲出總預算施行條例，連同審查報告提出於立法院院會，經院會修正通過，由國民政府於二十一年四月二十八日公布。這是我國現代歷史上空前的一個大事情。(註一四)

這個預算分為歲入經常、臨時、及歲出經常、臨時、等四門。歲入經常門總數為七〇八、三五二、八六五元，歲入臨時門總數為一八四、九八二、二〇八元。歲出經常門總數為八六八、九一九、四九二元，歲出臨時門總數為二四、四一五、五八一元。歲出與歲入的總數都是八九三、三三五、〇七三元。歲入以關稅，鹽稅為

最多，而國家公債收入的數額亦極大。至歲出則以債務費爲最多，軍務費與財務費亦大。這是二十年度國家預算的大概情形。實際上在國民政府初成立的幾年當中，我國預算的收支不敷甚鉅。按當時財政部長宋子文十八、十九，及十九、二十年度兩次的財政報告書的記載，十七年度國庫短縮數目達八〇、〇〇〇、〇〇〇元；十八年度短縮數目達一〇一、〇〇〇、〇〇〇元；十九年度上半期因中原大戰，軍費浩繁，故不敷尤鉅，就借債一項而言，已達九三、〇〇〇、〇〇〇元。十九、二十年度的報告書中說自十九年六月到二十一年一月，其間迭次發行公債，以備歲入之不足；但自二十一年二月起，中央政府力謀量入爲出，同時整理稅務，以裕收入，結果竟能收支適合。故一年以來，不舉一債，而預算可以保持平衡。當時適值世界經濟恐慌的時機，世界各國的財政均行紊亂，而我國獨於此時得到收支平衡的預算，所以財政部宋部長當時博得了全世界的景仰，公認爲當代理財的能手。

六　預算章程的制定與實施

主計處既經成立，又經二十年預算第一次的正式成立，經驗充足，故由主計處擬定了一種預算章程，及辦理預算收支分類標準，經中政會議決由國民政府於二十年十一月頒布，同時並次第制定了補充的法規，關於預算制度的法規始稱完備。因爲我國的預算法雖經一再制定，但要到民國三十年度始行開始實施（下詳），近九年以來的預算都是根據這一部預算章程的，（註一五）其在我國預算制度史上實佔重要的地位。

依照預算章程的規定，我國的預算程序大要如下：

（一）總概算書之彙編及核定　按我國的會計年度，在二十七年以前，是由每年七月一日起至次年六月三十日止。自二十七年度起，會計年度改爲歷年制，即自一月一日至十二月三十一日。照舊的辦法，政府各機關於每年十一月底以前，要將其本機關次年度的歲出歲入概算書（稱爲第一級概算）呈送其主管機關。各主管機關收到其所屬機關的概算書後，應詳加審核，擬具意見，編成分類的歲入歲出概算書（稱爲第二級概算），連同原

來的第一級概算，送到主計處。主計處收到各主管機關（即各院及國民政府直屬機關）的概算後，應加以審核，分類簽註意見，編成總概算書，並連同原來的第一、第二兩級概算呈由國民政府轉送中政會審核。中政會即依據收支適合原則，核定歲入歲出概數，造成總概算書，再由國民政府發交主計處。

（二）預算案之編成，核議，及公布　主計處接到中政會所核定的總概算書後，即依照該會所核定的概數，編成總預算案，呈送國民政府交行政院提出立法院議決。立法院要在每年六月十五日以前將總預算案議決，呈請國民政府公布，以便於會計年度開始（七月一日）時實施。

（三）特殊情形　歲出預算公布後，如本於法律或契約所必不可免之經費有不足之時，各機關可以提出追加預算。追加預算的程序與上述的相同。如果因為特殊應急的設施或處置，不及辦理這個程序時，可以五院院長的提請，經中政會的議決，為預算以後的支出，但仍應由主管機關補編追加預算書，送主計處簽註意見，呈由國民政府發交行政院提出立法院追認。

（四）救濟辦法　如果預算一時不能成立，而支出又不能停止，依法可以照上一年度的核定案執行。或可以由主管機關擬定概數，送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中政會核准。如有特殊應急之經費，可以由五院院長提請中政會議決，先行動支，但仍應補編概算，經由主計處簽註意見，送請中政會彙案核定編入預算。

以上所說的四項是依照歷次修正的預算章程擇要的說明。我們研究這個繁複的程序有幾點是值得注意的。在編造概算的時候，是各院編造各院的，由主計處彙合編成總概算。這固然是在我國的政制下必然的一種辦法，但各院之中唯有行政院中有財政部，它是支付整個政府的經費的。因為政府最大宗的收入是稅收，而稅收是財政部主管的。換言之，各院的經費都是由財政部支付的。所以財政部在政府中實居最重要的地位。西洋國家的預算制度，如英國，財政部是編造預算的機關，它對於政府各部門實掌握着極大控制的力量。同時，英國的國會，在議決預算時，照例只能減少不能增加支出，故國會的議決權並不能使財政部沒有辦法籌款。加之，

預算是財政部編的，財政部有責任爲各機關籌足預算案中所列有各種項目的款項，它不能夠以國庫短絀不執行預算案的規定。在我國預算章程所規定的程序下，財政部在行政院中固有其地位，對于行政院各部份的概算有發言權，它對於其它各院的概算却無發言的餘地。而主計處，中政會，及立法院都不是與財政部同一系統的機關，它不能以機關的地位發言，只能有人事上的溝通。這種制度固然是有其理由的，但理論上事實上亦有其困難之處，所以許多研究預算制度的人都主張主計處應當屬於行政院的系統。

這個問題所以不甚嚴重的原因有幾方面。第一，眞正用大錢的機關現在大都在行政院的範圍以內，行政院以外的四院及一些別的機關的預算大都是固定的。在這種情形下財政部仍然可以有它的控制權。第二，照現行制度，直隸國民政府的主計處，在預算程序中，只是簽註意見，是本着技術的立場來發表意見的，它本無絕對的增減預算項目之權。第三，中政會於核定概算時照例交由財政組或臨時組織的委員會審查，在審查時列席者甚多，而在此種審查程序中，財政部部長或其代表的意見最爲有力。（註一六）最近（二十五年後）中政會的財政專門委員會是審查的機關，它的組成份子，雖有若干專門家，但專門委員中多是財政部的高級人員。（註一七）因此在中政會審查時財政部仍有相當大的發言及決定力量。第四，中政會在核定的時候，對於審查報告照例不甚變更，大都是照案通過，而在中政會核定之時，財政部部長還可以有所主張。第五，主計處在編成總預算書後，照法定的程序是仍呈由國民政府發交行政院。行政院於接到總預算書後照例仍舊提出行政院會議，經其通過後再咨送立法院。行政院在這個階段仍然有討論的可能，即財政部仍有修改的機會。但是因爲它在以前的階段中已經有許多機會表示意見，故照常例是照案通過，咨送立法院。第六，至於立法院的議決則是技術的成分比較多，因爲總概算書是經中政會通過的，它不能變更，因此多少僅是一種形式，最多是提出幾點問題而已。由於以上六點，我們可知當前的制度雖有其不合理之處，但經實際運用後財政部仍然是有其職掌份內所應有的力量及發言權。反過來說，制度與法律雖然沒有賦予財政部以英國財政部那樣的控制力量，事實上却是差不多的。故即使現行制度不予變更，對於國家的財政也沒有多大的妨礙，所以現行的主計制度也可以不必多事修

改。這種事實也就證明英國政治家所說「誰拿着政府的錢包，便拿着了整個政府」的說法是一點不錯的，儘管制度有所不同。同時，「主計處成立以來，預算的編製較前確日趨精審；主計處對於財政部直轄部分的預算，且能時為種種嚴正的評核。因之，『超然主計』制，迄今似仍為多數人所擁護。」(註一八)這也是維持現制的一個主要原因。

七　二十六年的預算

政制的研究貴乎能明瞭實際的情形。近年來預算章程既為我國辦理預算的準繩，我們不妨以根據這部法規所成立的一個預算為實例以明這個制度的運用。戰爭期間的預算是非常的，且是祕密的，不好作為例子，因此我們選擇了二十六年度的預算作一個平時預算的實例。

先從程序來講。這個預算的編造是完全依照預算章程的，但是在制定的過程中有幾點很值得注意。第一，二十六年度國家普通總概算在擬編的時候，事先曾經中政會決議了審訂二十六年度普通預算辦法八條。由此可見中政會可以在事先控制總概算之編擬。第二，在主計處擬編的時候，是由該處會同財政部辦理的。財政部在此取得了一種法律以外的發言權。加之，在此擬編之時，中政會也曾派員參加，是中政會也多了一個說話的機會。第三，中政會對於主計處所擬編的總概算曾在多處酌為增減，大部是屬於整理的性質。對於這種增減的數目，行政院亦均表同意。第四，總預算案送到立法院後，該院即將該案交付財政、法制、外交、經濟、軍事五委員會召開聯席會議提出討論，在討論時並請主計處及財政部的代表列席說明。說明之後，即由該五委員會推定五個委員會的委員長及十個委員作初步審查，作過初步審查後提出於五個委員會的聯席會議，經其將預算案通過，並即提出院會照案通過。第五，立法院在審查時，曾提出建議四點(後詳)，亦經院會通過，呈送國民政府。第六，國民政府收到立法院的呈文以後，即將預算公布，並將建議四點送到中政會去。中政會即將各點交付財政專門委員會審查，提出審查報告。此項報告由中政會的主席批准照審查意見辦理，即由中政會轉請國民

政府令知立法院及行政院。第七，國民政府明令公布中華民國二十六年度國家普通歲入歲出總預算是二十六年七月一日公布的，恰在預算年度開始之時，故沒有延誤。以上是關於手續與程序的分析，從此可以窺見我國預算制度之一斑。

二十六年度的總預算歲入歲出各列一、〇〇〇、六四九、四九六元。比較二十五年度的九九〇、六五八、四五〇元多了九九一、〇四六元。換句話說，就是增加了百分之一。在支出項下最大的項目是（一）軍務費，經常臨時二項合為三九二、四九九、九五二元，佔全部預算百分之三九・二二。以較二十五年的三二六、七二七、六五五元增加了六五、七七二、二九七元。據當時某負責者的談話，「軍務費中有各省軍費七千餘萬元，或由補助費移列，或屬新增者，於軍政軍令之統一關係甚大。軍政部管理經常軍費歷有不敷，此次編造軍務費預算，事前由軍政財政當局協商妥定，並相互聲明，此後依照預算執行，不再如以前年度之請款追加預算。」這個聲明，一方面可以解釋二十六年度預算中補助費一項，由二十五年度的一〇五、二九一、六六〇元，減為三一、〇〇五、〇七六元的原因，一方面也可以表示過去預算案中的軍務費的數目與實際開支的數目相差甚多：實際的開支總是超過預算，而追加預算變成一個經常的辦法。如果這樣下去，預算便成了具文，失却了它的用意。二十六年度的增加因此是有道理的。（二）債務費共為三二四、六九三、七五四元，佔預算總額百分之三二・四五；較之二十五年的二三六、六四一、九〇八元，增加了八八、〇五一、八四六元。換言之，即是增加了百分之三七而強。因為過去數年政府的收支不平衡，故政府只得舉債維持，因此債務費勢須增加。但是在這幾年當中，早已在準備以武力來保衛國家領土主權的完整，而國內的經濟發展却不能趕得上這個迫切的需要，因此收支勢難平衡，必須舉債維持，故債務費亦因之而加增。（註一九）（三）建設事業專款基金七〇、〇〇〇、〇〇〇元，佔百分之七。這是一個新的項目，其用途容後再說。（四）財務費共六九、二三二、〇九〇元，佔百分之六・九二，以較二十五年度的六四、五一五、五六六元，增加四、七一六、五二四元。這個數目，立法院也認為太大，應當「切實核減，以節糜費」（下畧）。然而二十六年的時候，我國正在感受到走私的

嚴重威脅，財政部緝私的工作倍增，故有此增加。

以上四項支出佔總額百分之八五．五九。其餘的除教育文化費佔百分之四．二八，補助費百分之三．一〇，國務費百分之一．七九以外，每項所佔均不及百分之一。由於這個分析，我們可以窺見歲出的一般情形。

歲入的方面，二十六年度的預算依然是以關稅，鹽稅，統稅三種為大宗。（一）關稅收入為三六九、二六七、五二二元，佔歲入百分之三六．九〇，較二十五年之三一七、九七二、五一四元，增加了五一、二九四、〇〇八元。（二）鹽稅為二二八、六二五、五五四元，佔百分之二二．八五，較二十五年之一八九、一八七、二二五元，增加了三九、四三八、三二九元。（三）統稅為一七五、六八七、六五〇元，佔百分之一七．五五，較二十五年之一三二、七九六、一一七元，增加了四二、八九一、五三三元。以上三項合計已佔全部收入百分之七七．三〇。其它如煙酒稅佔百分之二．五〇，國有事業百分之二．四一，國有營業收益百分之一．六一，則都是次要的收入。所餘者（除其它收入包含雜項收入佔百分之九．九三外），如礦稅，交易所稅，銀行稅等等收入，與總歲入之比數，皆在百分之一以下，更為次要。以上是對於二十六年度總預算的一個簡單的分析。

在立法院審議這個預算案時，曾有四項建議。（一）建設事業專款一項，只是另編概算送立法院查照，與法令不合，應編成預算送立法院審議。這一點中政會決定俟辦理二十八年度預算的時候切實注意。（二）營業預算迄未編送立法院審議，自下年度起，應依法編造送立法院審議。這一點中政會認為營業預算自然應當編送，但是值此非常時期（那時已是二十六年十月，中日戰爭已經開始），可以由各機關自行斟酌，如果辦理營業預算有困難，可以由該機關聲請理由，報會察核。（三）庚子賠款及其它特種基金預算，自下年度起，應依法編送立法院審議。（四）財務費應切實核減。以上兩點中政會都決定交由主管機關查照辦理。這四個建議，據一位財政專家說：（註二〇）

都很確實合理。然而我們因之聯想到現在政制的問題與立法院的地位了。現在的立法院不是一個人民代表的機關，而是一個技術的機關。它對於預算的地位是有點特別的。一方面是執行收支的行政機關，它對於預算的支配當然有很大的力量。有時候也許還覺得這種立法審議的手續爲麻煩，而率性置之不理了。另一方面，又有中政會爲決定概算的機關。中政會在決定概算時已是把預算的輪廓確定了。根據概算案所造的預算案，所餘者不過是細節，手續種種問題。介於二大之間，立法院對於預算的權限自是有限。在黨治現政制之下，中政會是最高決定政策的機關，國家財政計劃當然由這個機關決定。所以就是一切通常、特種預算，都依法由立法院審議，而其實立法院所造的也只是技術工作。有人疑問，爲甚麼在其他國家議會中，預算案的討論是一個大事情，而在我們立法院，預算案總是很順利的照案通過。政制的不同或許是一個重要的解釋罷。

八　建設事業專款

在上文中我們曾提到二十六年的預算中有七千萬元的建設事業專款。這一筆專款係根據於財政部長孔祥熙氏向中政會的提案，經中政會通過，由國民政府於二十六年四月訓令頒行。這筆專款設置的目的在變更預算編製的方式以利建設事業的進行。按當時所定的辦法，凡是國防、經濟、文化、交通、水利、實業等一切建設事業所需的資金與經費及補助費，應在國家普通預算以外，另立建設專款預算。這個預算是先由行政院內所設的行政院建設事業審議委員會爲初步的審核，然後再由行政院會議議決，提請中政會核定，並交立法院查照。這筆專款，在國庫內另立專賬；其收支的審核則由中央政治委員會主席，行政院長，監察院長，立法院長，軍事委員會委員長，財政部長，主計長，審計部長，中央政治委員會財政專門委員會主任委員等七個人組織一個建設事業專款審核委員會負責審核。在每個會計年度終了之後，財政部長應當編造所有建設事業專款收支的報告，送由行政院長提請審核委員會核轉中政會查核備案。

這一種的變通辦法，立法院雖曾經建議仍應編造預算送立法院審議，但旋因戰爭爆發，未予變更。在戰爭期間，建設事業仍舊突飛猛進。二十七年所另造的建設專款預算，只有半年度，却與二十六年全年相差無幾，其中尤以國防與交通建設爲大宗，佔全額百分之九十一而強。到了二十八年，建設專款仍舊是另列預算，共列六萬四千餘萬元，較之以前的七千萬元增加九倍有餘。這是抗戰期間建設事業同時並進最好的一個實證。

九　各年度預算內容的比較

爲使我們充分了解中國的預算情形，我們還可以將二十六年度的預算與以前的作一個比較，由此更可以見到實際的情形。先就收入來說，民國十九年是七萬一千四百萬元；二十年是六萬八千二百萬元；二十一年是六萬七千一百萬元；二十二年是八萬零一百萬元；二十三年度是九萬一千八百萬元；二十四年度是九萬五千七百萬元；二十五年度是九萬九千萬元；二十六年是十萬萬元。由此可見自十九年至二十六年，我國每年的財政收入顯有增加。至於內容的分析，我們說過，在二十六年度預算中，關稅，鹽稅，與統稅三項佔全部收入百分之七七・二。在以前的八年當中情形也大略相同：十九年爲百分之七二・四；二十年爲八八・二；二十一年爲八四・〇；二十二年爲七九・一；二十三年爲七五・一；二十四年爲六六・六；二十五年爲六四・六。這是關於收入方面的。

至於支出方面，近八年來也是顯有增加，與收入大致成爲一樣的數目，不必詳舉數字。若從內容加以分析，則中國平時財政以軍務費與債務費佔最大的部份，它們兩項佔了二十六年度的預算總額百分之七一・六七，前面已經說過。這種情形別的年度也大致相同，唯自十九年度以來則顯有縮減的趨勢，到了二十六年才又增加。在十九年至二十二年間，軍債兩費佔了預算總額百分之八〇至八四；在二十三年則爲百分之六四・二；至二十五年則降至百分之五六・六。不過這些預算的數字未必可以代表實際的情形，只是一種可供參考的資料而已。

十　預算法的制定

截至二十九年底爲止，我國的預算都是依照預算章程編造的。預算章程本來是一種暫時的過渡的法規，根據它的運用經驗，政府應當制定關於預算的大法。遠在二十一年的時候，中央委員邵元冲即在中政會提出預算法原則草案共十二條，對於預算年度分類，議決辦理預算的機關及辦理的期限，預備費的限制等等，都有詳細的規定。此項草案經中政會發交財政、法制、經濟三組審查後，提出中政會議決通過，交立法院審議。當時，立法院的財政委員會正在草擬主計法草案，其中第一編便是關於預算的。後來奉到中政會的原則，制定了預算法草案共九十六條，並附表十一種，由立法院會議修正通過，由國民政府於二十一年九月公布。

預算法的內容，異常精審，陳義甚高，第一章通則；第二章中央政府概算之籌劃、擬編及核定；第三章中央政府預算之擬定；第四章中央政府預算之審議；第五章中央政府預算公布後之執行；第六章中央政府追加預算及非常預算；第七章地方政府預算；第八章附則。但是該法公布以後，主計處及中政會即進行討論它的實施步驟，一致認爲它仍有修訂的必要，故由主計處徵集各方面的意見，提出修正案於立法院，經其議決修正條文，於二十六年四月二十七日再由國民政府公布。因爲預算法的內容尙有問題，故在二十一年國民政府公布後，並未定有實施日期。二十六年修正時，立法院並議決該法應於二十七年一月一日開始實施。但是這個決議案通過不久，中日戰爭開始，故二十七年的實施，因戰爭的特殊情形，又行展期，在民國二十九年一月一日開始。

總觀這一部修正預算法，有幾個特點可以注意。

(一)爲適用範圍之廣，凡是中華民國各級政府概算之編造及核定，與預算之編造、核定、審議、成立、執行，都有詳細的規定。而所設各級政府，包括中央政府，省政府，縣市政府，以及與省市縣政府相當的地方政治機關。(註二二)由此可見此法施行的範圍已包括全國各級的政府及政治機關。

（二）爲征收賦稅與動用公款及處分公有財物限制之嚴。此法規定各級政府，非依法律不得徵稅，以保障人民的利益。同時，各級政府不得於預算所定者外，動用公款，處分公有財物，或爲投資的行爲。

（三）爲各級政府預算之獨立，凡是各級政府的預算，依照法定收支系統之劃分，各個的負責，以防各級政府預算的混淆，及使各級政府各個單獨負責。

（四）爲特殊歲入非因預算年度中有特殊情形，不得充歲出經常門之費用，目的在使各級政府維持歲計之平衡，制止其濫發公債，或任意處分財產。

（五）爲各級政府，非依法律不得於預算以外增加債務，如爲調節公庫收支而爲短期借款的時候，也應以當年度歲入之可收部份爲還本付息之用。且各級政府，所管的庫券也必須於當年內償清。

（六）爲概算之擬定必須根據施政計劃。此法規定各級政府，均應依照其全年施政的計劃來擬定概算，在擬定概算的時候，並應當說明其施政方針，國家財政狀況，國民經濟狀況，國有營業狀況，國債狀況，及其它重要事項，而總預算書的說明書中亦應當對於上述各項詳加說明，一方面表示下一年度的方針，使其能與預算相互配合，它方面也可以表示其與上一年度不同之點及其理由。

以上所述六點特色，都是針對過去的弊端而發的，目的在用法律的手段來矯正已往的缺點。我國過去總預算之所以不能成立，最大部份的原因是政治上未能達到統一的地步，因此預算法即針對此點，訂定全國的預算制度，以爲全國遵守的準繩。並且詳細地嚴格地限制各級政府財政上的弊病，如不許其非法徵稅，任意挪用處分財產或舉債，都是針對以往的弊端而發的，原則上實無可置疑。

不過預算法就其內容分析，手續亦嫌其過於繁重。以國家預算而言，自籌劃擬編至決定公布，共有十三個程序，費時十一個月。舉其要者：（一）主計處，審計部，及財政部將決定下年度施政方針在財務上的參考資料送中政會；（二）政府（中政會及國民政府）決定下年度施政方針令各機關擬定下年度施政計劃及概算；（三）中央各第二級機關單位的主管機關將擬編各該機關單位概算呈送第一級機關單位的主管機關；（四）中央各第

一級機關單位的主管機關將擬編各該機關單位概算連同第二級機關單位概算送主計處及財政部；（五）財政部將擬編的歲入總概算送主計處；（六）主計處彙編總概算書連同第一第二兩級機關單位概算及財政部歲入總概算送中政會；（七）中政會將歲入歲出總概算書發交主計處；（八）主計處將第二級機關單位概算核定分數分別通知核定預算；（九）中央各第二及第三級機關的主管機關編造各該管擬定單位預算及擬定附屬單位預算送達主計處；（十）主計處編成歲入歲出擬定總預算書送行政院；（十一）行政院議決擬定總概算書送立法院；（十二）立法院議決擬定總預算書呈請國民政府公布；（十三）國民政府公布預算。這十三個步驟自年初至年底不斷的進行，手續至爲繁複，在戰時自不無困難。（註二二）

十一　戰時預算的編造

二十六年我國的財政自平時步入戰時的。二十六年度的預算是按平時的情形編造的。戰事發生後，其中許多項目自不得不因環境而變通。而同時在預算之外，爲應付戰爭的需要，及充實抗戰的建設起見，經中央核定由國庫支出的款項爲數甚鉅，故實支的數目不能不較原來的預算超出甚多。

二十七年度的預算，因會計年度自二十八年起改爲歷年制（即自每年一月一日起至十二月三十一日止），所以先得編製六個月的預算，才能渡過這個改變。當即經中央決定即以二十六年度的預算延長適用半年，省得再行編造，其臨時預算與營業預算，仍舊暫時適用現行預算的科目，並照預算章程所定期限辦理。這半年的預算列有難民救護，難童教養，工賑，墾殖等費一千萬元，爲過去的預算所無的項目。

二十八年的預算，是我國第一個歷年制的預算。當時，國防最高會議議決，「二十八年度預算，即依照二十七年度半年度預算額，申算延用。但各項支出，應依實際情形支付，由財政專門委員會，建設專款審核委員會，會同行政院，主計處，逐項審查呈核，以不增加爲原則。」照此議決，二十八年度的歲出預算即由各關係機關依照審查完竣。至於歲入預算，本來也應當依照二十七年度預算中算延長，但是二十七年度的歲入預算是

延用二十六年的，並沒有重行編定，而二十六年的情形又與戰事發生後不同，因此乃將二十八年度的歲入預算重行考訂，設法使收支趨於平衡。

二十九年的預算本是施行預算法的第一年。但是因爲戰事的情形特殊，預算法的規定因之不得不予以部分的變通，故即由政府頒佈辦理民國二十九年度預算辦法，規定中央及地方各機關編審概算的程序與期限及提交立法院議決公布的時期。此種辦法，自爲針對戰爭時期的情形而定的，其總額比較平時的預算要龐大得多。我們不便將其詳細的數字指出，所能說的是國防支出佔總額百分之五十三；經濟、交通、文化、與地方補助等建設事業支出佔百分之十九；債務支出佔百分之二十二；普通黨政經費只佔百分之六。這個預算實行之後，因爲戰事的關係，也曾經屢次的辦理追加預算，其總額竟達預算總額三分之一以上。戰爭期間具體的需要是不容易確定的，所以追加預算實不可免，不過因爲追加預算的手續比較簡單，只須行政院會議的通過與國防最高委員會的核定（在國防最高委員會核定時仍交財政專門委員會審查），所以追加預算不免加增太多。有的機關對于輕重緩急的根本原則未能盡量顧及，若干在平時都不會舉辦的事在戰時反而舉辦起來，在三數年內尚不能發生實効的事也次第的舉辦，故不免招致物議。同時，國防最高委員會委員長本來享有緊急命令權。在二十八年時，國防最高委員會又授權行政院長頒發財政上的緊急命令，可以不經平時程序爲國庫的支出。這一個絕對合理的戰時救急辦法在原則上本來是無可非議的，然而在戰時也有失之於過濫的趨勢。至於立法院在戰時對於預算則一般地居於次要的地位，對於預算權的行使更是絕對的受國防最高委員會的控制，較之戰前尤有遜色。

三十年度我國仍在戰爭期間，預算法雖經實施，但爲因應事實上的需要，又不得不制定一種編審三十年度預算變通辦法，對於預算法的種種規定有所變通。自三十一年度起，政府又制定了戰時國家總預算編審辦法付諸實施；在三十二年又予以修正，以爲編審三十三年度預算之用。按照這種辦法的性質，可以說是預算法的一種特別法，(註二三)完全爲適應戰爭期間的需要，由國防最高委員會決議，並由國民政府公布實施。依照它的規定，可分數點分別說明。

（一）行政院會同主計處應在七月底以前，將可供決定下年度歲入歲出概算總數之資料及意見呈報國防最高委員會。

（二）國防會將此項資料及意見發交中央設計局及財政專門委員會，由此二機關分別擬定下年度的施政方針及各類歲出總數，於八月底以前呈送國防會核定。

（三）國防會在核定了施政方針及各類歲出總數後，即送由政府發交各主管機關依據編製計劃及預算。

（四）各第二級主管機關，即各部，各委員會，各署，各省政府，各院轄市政府，即應依照編擬其所主管之計劃及預算，於十月十日以前分別送給主計處，中央設計局，及其第一級主管機關，歲入預算並送給財政部。

（五）第一級主管機關（最重要者爲行政院）應將此次計劃及預算予以審定，分送中央設計局及主計處。（行政院在審定時例必召集各機關審查，除財政部外，主計處亦派人參加，並將審查意見經院長核定及提出行政院會議通過。）

（六）財政部應將各機關所送的歲入預算，連同財政部所主管的歲入預算，編製歲入總預算，分送中央設計局及主計處。

（七）主計處應即將各類歲入歲出預算，編成國家總預算，呈送國民政府轉送國防會。

（八）中央設計局亦應將各項計劃整理出來，呈報國防會。

（九）國防會即將此項總預算及計劃發交財政專門委員會審查，該會在審查時應會同中央設計局依據計劃審查預算。在審查時，主計處，行政院，財政部均派代表參加。

（十）財政專門委員會審查完畢後即交由總預算審議委員會審議，此審議委員會由五院院長，參謀總長，財政部長組成。

（十一）十二月十日以前，國防會應將總預算審議完畢予以核定，並即送國民政府發交立法院審議。

（十二）立法院在年底以前議決總預算呈請國民政府施行。

以上十二個步驟是戰時國家總預算編審辦法（三十二年七月十五日修正）的主要內容，亦卽是今日編審國家總預算所依據的特別法。這些步驟雖然仍相當緊，但却比較利便。其主要的特色可分數點說明：第一，編製預算的時期較預算法為晚，因為戰時不容太早預料次年之事，故在每年七月底開始。第二，國防最高委員會佔了最重要的地位，並由其先核定總數，免得各機關擬定太龐大數字，核減困難。第三，總預算審議委員會組成的委員地位崇高，實為最後決定機關，財政專門委員會負了初步審核之責，亦極重要。第四，中央設計局參加是因為實行行政三聯制，要依據計劃審查預算，但現在施行之初尚不甚有効，而且計劃仍是分別部門的，沒有國家的總計劃。

十二　財政收支系統的改革

編製預算的一個先決問題是厘定收支的分類。這個問題與國家及地方收支之如何劃分有密切的關係。中央政府與各級地方政府應各有其確定的財源，各級預算方能有所依據。自從民國初年以來，「國地收支」問題卽引起政府的注意。民國二年政府卽曾頒行國地稅法草案，以應事實上之需要。後來中央與地方關係因軍閥之割據而解體，此一問題遂亦無從着手。國民政府成立以後，於十六年七月頒發劃分國地收支暫行標準，復於十七年十一月，根據第一次全國財政會議的決議，制定劃分國地收支標準案。依照此案，劃歸中央的收入十五種，劃歸地方的十二種。同時政府又頒布一種劃分國家支出地方支出標準，內列國家支出二十一種，地方支出十三種。

立法院因為此項標準尚未取得正式法律的地位，遂於二十四年開始草擬財政收支系統法，於同年七月完成立法程序。此法對於國家及地方收支的劃分規定極為詳盡細密，不但在國家與省之間，並在省與市縣之間，都有嚴密劃分界限。但此法對於當時的情形有根本的改革，故需相當準備的時間，法律因此難經國民政府明令公

布，却未定施行日期。至二十六年三月，國民政府復經制定財政收支系統法施行條例，準備實施，而中日戰起，遂不得不暫予擱置。關於省與縣收支的劃分，二十八年的縣各級組織綱要亦有規定，並即自二十九年起開始實施，以三年爲完成之期，故此一部分實在推行之中。至於財政收支系統法及其施行條例，政府原定三十年一月起實施，但是年中央八中全會又有新的決議，對此問題作了一個根本的改變。

八中全會對此有兩個重要的決議案，一個是「爲適應戰時需用，擬將各省田賦暫歸中央接管，以便統籌，而資整理案；」一個是「改進財政系統，統籌整理分配，以應抗建需要，而奠自治基礎，藉使全國事業，克臻平均發展案。」此二決議案是相輔相成的，因爲田賦原爲各省收入的大宗，收歸中央接管，省的收入已屬甚微，因此遂將收支系統根本改變，使全國財政分立「國家財政」與「自治財政」兩大系統。「國家財政系統」包括現有之中央及省兩部分財政，「通盤籌劃，統一支配；」「自治財政系統」，以縣爲單位，與縣各級組織綱要相配合。根據於這兩個決議案，政府即於三十年六月召開第三次全國財政會議，將改制的具體辦法切實商定，並即由政府分別制定各種必要的法規。三十一年度的預算即是根據這個新制編製的，各省的預算均在國家總預算之內，但仍以省爲單位。至於各縣的預算則另外編製，並爲實現地方自治的精神起見須先送縣參議會議決，方由省政府核定。(註二四)這一次的大改革使得從前的財政收支系統法不能適用，在全國的政制上，省的地位也有重大的變更，當於敍述地方制度時再爲分析。

十三　戰時預算的特色

戰爭期間的預算有不得不守祕密的理由，因此我們不能如同平時的預算一樣分析其詳細的內容。戰爭期間，需用浩繁，預算內的數字當然較平時龐大得多，加以物價不斷上漲，數字自然也到了天文學數字的境地，收支當然更無法平衡。在歲入方面，戰前許多稅收，如關稅，因戰事關係而低減。籌應國家戰時需要的方法仍不外增稅，舉債，與增發通貨三條道路。在歲出方面，除了軍務費佔極大部分外，其外則力求其撙節。但是我國

是在一面抗戰，一面建國，故除了軍務費以外，其它項支出較之戰前亦均有絕對的加強。而且因爲各種原因，追加預算不免於濫，一度曾達預算總額三分之一。行政院爲節制起見，曾於三十一年通過追加預算案處理大綱予以限制，同時在總預算內列有相當的預備金及戰時特別預備金，以便遇有特殊需要時呈准動用，不必事事出於追加之一途。同時因爲請求追加的手續須費相當時日，各機關往往請求行政院以緊急命令支付。緊急支付命令之濫一度爲戰爭期間預算的一個特色，後來亦經行政院制定辦法予以限制。

但是節流的最有效方法仍爲審核預算之嚴格，可以將各機關不必需的支出刪減或剔除。這件事情須要權力機關予以限制。現在擔負這個責任的便是國防最高委員會。每年在編制預算時，國防會先決定它的分類總數，各機關在編製預算時嚴格受此總數的限制，只能在此總數內求合理的分配。同時並組織權力機關作最後的審議。蔣委員長說：

現在編造預算的方法就是把各級的概算加減起來，使收支適合爲止。這並不能明顯的表明我們的政策所在。以後要做計劃政治或計劃經濟，那就要依據現在的抗戰建國綱領，分別緩急，指定每年度的中心工作，由此中心工作將歷年來的預算作成百分比，如教育佔預算百分之幾，內政又佔百分之幾等，然後詳細研究本年度應注意者何事，廢置者何事，而增減預算的百分比，由整個預算的百分比就可以看出我們的政策何在，我們行政的重心何在。沒有預算的百分比，簡直就是一盤爛賬，愈看愈糊塗，每年度的預算我們就無法看得清楚，也無法把我們的計劃實現出來。(註二五)

這是今後改革必循的途徑。

(註一)王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本），第二冊，頁一三九。
(註二)民國元年一月的中華民國臨時政府組織大綱，也規定參議院能議決臨時政府的預算，第十一條第三項。
(註三)中華民國約法，第三十一條，第二項。
(註四)同上，第十八條。
(註五)民國三年七月十一日修正財政部官制，第一第五條。

（註六）該會組織條例係於十六年五月十八日由國民政府公布。

（註七）最初是國民政府委員及軍事委員會委員各三人，後增加前者六人，後者四人。

（註八）這一段歷史，參看錢端升等，民國政制史上冊，頁二三一及其後。

（註九）國民政府財政委員會組織大綱。

（註一〇）原條文見國民政府公報，第四〇六期。

（註一一）楊幼炯，近代中國立法史，頁四二四。

（註一二）參看胡善恆，財務行政論，頁七一及其後；端木愷，「預算編造機關之商榷」，財政評論，第三卷第一期。

（註一三）國民政府主計處組織法，第十，第八，第十三，第十四等條。

（註一四）楊幼炯，前書，頁五五五及其後。

（註一五）預算章程曾經數度修正。

（註一六）王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本），第二冊，頁二三二及其後。

（註一七）如次長，署長，司長等。主計長亦為委員。

（註一八）這是王世杰、錢端升兩氏以前的主張，見比較憲法舊版，頁六七〇，在此書的新版中則改為「近年主計處在預算編造的技術方面誠有不少貢獻，但主計處尚屬國民政府，勢不能操有實權，合之負編造預算之總責，究非所宜。」見新版，第二冊頁二三五。

（註一九）二十五年預算中各國有營業資本支出殺九六，三三七，七二〇元及建設費五二，七一四，七二一元。二十六年預算無此二項，而是年建設事業款較之上述兩次尚不及一半，但事實上二十五年度建設費並未照預算開支。

（註二〇）陳啓修，「二十六年度國家總預算」，獨立評論，第二四二期。

（註二一）關於地方預算，下詳。

（註二二）「綜觀預算程序……太繁複。各項法定程序如一一認真辦理，時間勢必無及；如一一依限辦理，則勢必無從步步認真……由此可見亟求辦理預算之必須依法，預算程序誠有大加簡單化之必要。」王世杰、錢端升，前書第二冊，頁二三五。

（註二三）辦法第十六條規定「預算法之規定與本辦法不抵觸者仍適用之。」

（註二四）三十二年七月二十一日國民政府公布一種戰時縣市預算編審辦法規定其內容及步驟。

（註二五）「行政三聯制大綱」詳論。

第二十六章　立法院議事程序

一　議事程序的意義

十八十九世紀的時候，民主政治潮流澎湃全世界，各國都在設立國會由人民選舉議員組織代表人民的立法機關。因爲要力求代表人數的平均分配，使得人民各種的意見均可以在國會中有其代表，故一般國會的人數甚多，都在五百人上下。這一個龐大的機關如何可以順利的運用其隆重的職權成了一個十分困難的問題。英國是「國會之母」，它的巴力門有數百年悠久的歷史，堆積了豐富的實際經驗，它的議事程序優良，故在各國民主政治勃興之時，一般國家的國會均行模倣英國國會的議事程序。英國人向來不曾將國會的議事程序制成一部法律，正爲他們不曾有一部成文的憲法或一部民法法典一樣。英國國會的議事程序至今還是散見於許多規則(Standing Orders) 之中，此外尚有許多「不成文」的「習慣」。但在十八世紀後半葉的時候，英國的法律大家邊沁 (Jeremy Bentham) 曾將這些規則與習慣寫成一部小册子。那時適當美法革命，各國次第地成立了人民代表機關，在它們的議事程序方面便都以邊沁的小册子爲藍本，後來更風靡一時，十九世紀二十世紀實行民主革命的國家爭相倣效，雖則各國因情形不同也有許多不同的地方。一個人民代表機關能不能按照一套的規則來議事是民主政治能否成功的一個重要條件，所以孫中山先生首先注意到他所著的民權初步的應用。我國在民國初年的國會所用的議事程序也是沿襲英國的成規而來的。二十世紀初年，奧國的政治學家瑞德列黑(Josef Redlich)仔細地研究了英國國會的議事程序，寫成了兩鉅册問世。(註一)他的見解是從議事程序中可以窺見一個國家的整個政治制度的根本精神。在別的國家中也有人作這種的研究，其見解略與瑞德列黑相同。

二　我國的議事程序

我國現行的立法機關中政會是不會採用歐美各國國會的議事程序的。中政會及日後的國防最高會議與國防最高委員會於決定「立法原則」及法律草案的時候自然有所討論，但是對於一個問題向來不採用任何表決的方式，只有主席集合各方面的意見作一種簡短的決議。大家所贊成的自然「通過」；大家所不贊成的當然「緩議」；各方面意見不一致時便經反覆討論後由主席作一決定，他在作此決定時是集合各方面的意見爲一種折衝調和的。爲什麼中政會不採取表決的方式呢？我們須知中政會比較上是人數較少的立法機關，所以不必採用表決的方式。中政會本來有「出席」與「列席」之分，「列席」者依法不能表決。但「列席」者往往是對於所討論的事情最接頭的人，爲尊重他們的意見起見，也不便採表決的方式。最根本的原因是中政會是一個黨的機關，其中的人員均是中國國民黨的要員，與外國國會中之有兩個或數個政黨參加的情形逈不相同。中政會的步調應當是一致的，因此也無採用表決方式的理由。因爲如此，所以中政會及日後的國防最高會議與國防最高委員會均未有議事程序的規定，在實際上亦絕無此必要。

中政會雖不採用議事程序，立法院却模倣了西洋議會的辦法，早已制定了若干法規定了它的議事程序。茲綜合各種法規的規定（最要的是立法院組織法，立法程序綱領，立法院各委員會組織法，及立法院議事規則），分別項目加以說明。（註二）

立法院是以院會行使職權的。院會依照規定每星期至少開會一次，日期由院長指定，立法委員照法律明文，似無請求召集會議或自動集會之權。立法院於向各院及行政院各部會提出質詢，或向監察院提出質問時，可以由立法委員三分之一以上聯署，申請召集會議，但是應否召集此項會議最後的決定權仍在院長。由此可見院長對於院會的控制權實甚大。

立法委員會議出席的法定人數限額甚低，只要委員全體人數三分之一出席便可以開會，不足三分之一委員

出席即行延會。實際上在戰爭發生以前，立法院會議出席的人數恆在三分之二以上。（註三）法定人數定得低的辦法，即較普通過半數出席方得開議爲低的辦法，是倣效西洋的。爲什麼定得低呢？因爲在西洋民主國家的國會中，凡屬議員均有黨籍，政府黨與反對黨在國會中競爭甚烈，如果一黨的議員不到，對黨便佔了便宜，也許就因此而推倒內閣。因此爲黨的利害起見，各黨的議員必須出席，至少在表決的時候參加。同時各方更有人專辦這件事情，一個議員能否請假要看對黨有無人請假，雙方都有人請假，兩黨的比例便仍舊可以維持。（註四）這是法定人數所以特低的原因。我國立法院定三分之一之出席即可開議是倣照這個辦法的，但是我國的立法院中並無中國國民黨以外的政黨參加，絕無黨爭的情事，模倣西洋的制度似不甚當。同時，立法委員不能無故不出席會議，如要請假非得以正當理由申請院長准假，不能缺席。如果請假缺席，對於在缺席時院會所議決的議案，日後不能爲反對的動議。由此可知我國的立法委員是同一般公務員大致相同的，他們也受種種服務規程的限制。因爲他們是政府任命的，不是由人民選舉的，故其所受待遇亦大致與一般由政府任命的公務員相同。但自戰爭發生後，若干立法委員一度被派到各地方工作，出席的人數便比較少。立法院院會是召開的，但有委員七人以上之請求，或列席的各院院長或行政院各部部長，各委員會委員長之請求，可以改爲祕密會議。每次開會均有「議事日程」，依次討論，討論完畢後即行散會。

立法院開會時以院長爲主席；院長因事不能到時以副院長代理。如果院長副院長未經中央執行委員會選任，則院會只有停止召集，因爲法律上立法委員不能推定主席，亦無其它的補救辦法。

三　提案

依照現行法律，立法院的法律案有四種來源：（一）中政會交議的；（二）國民政府交議的；（三）各院移送審議的；（四）立法委員提出的。關於中政會交議的，是由中政會決定了原則之後交立法院審議的，或已由中政會通過條文全部，但仍交立法院審議的。國民政府交議的是五院以外國民政府所屬機關，如軍事委員

會，中央研究院等等所提出的法律案。依立法程序綱領的規定，凡是國民政府直屬機關要向立法院提出法律案，都得先行呈送國民政府，經其核定後由國民政府交立法院審議。各院移送審議的自然是行政、司法、考試、監察各院移送立法院審議的。各院所屬的各部會，及行政院所屬之省市政府，關於其主管事項，要向立法院提出法律案，都一律要經過各院核定，以各院的名義咨請立法院審議。換言之，即各院所屬的各部會及各省市政府並不能由立法院直接提出法律案，正如國民政府直屬機關不能直接向立法院提出法律案一樣。至於立法委員的提案，則規定須有五人以上之連署，始得提出。但各委員也在特定情形下（註五）可以為臨時提案。臨時提案除提案人外須有委員四人以上之附議始得成立。他們的提案應否提前討論，或俟議事日程所列各案議畢後始得討論，抑列入下次會議討論，均由主席決定。

關於這個提案的問題，上面所說的是根據現行法律的規定而言的。然而這個問題頗不簡單，不是上說的幾項可以包括的。純粹為便利起見，不妨分開數點來將此問題加以剖析。

（一）立法程序綱領一方面規定上述四種法律案提出的方法，一方面却又規定「一切法律案，除政治會議自行提出者由政治會議自訂原則外，第一條所列各提案機關提出者，應由原提案機關擬定法案原則草案送請政治會議決定；第二，三條所列各移送提案機關（各院之各部會，及行政院所屬之省市政府，及國民政府直屬機關）應擬定法案原則草案，送政治會議決定之。」根據這一條的規定，似乎一切法律案都得有原則，無論法案是那裏提出的，其「原則草案」均須經中政會決定。如是則法案應當是只有中政會交議的，沒有向其它機關直接提出的可能。但事實怎麼樣呢？照已往的成例，各提案機關是不一定將「法案原則」送到中政會的。根據一種研究，立法院成立最初的六年中，由中政會交議的法律草案僅佔全數百分之九・七〇；國民政府交議的佔百分之三五・九七；行政院移送審議的佔百分之二〇・九一；考試院監察院移送審議的各佔百分之一・七〇；司法院移送審議的佔百分之〇・五四；行政院會同司法院移送審議的佔百分之〇・三五，行政院會同考試院移送審議的佔百分之〇・一七。其餘百分之四・三三是立法委員自行提出的。（註六）由此可見法律案的提出並不一

定要經過中政會議決原則的階段，許多法律案是直接由提案機關送到立法院的。大約一種法律案，在提案機關認為是重要的，即牽涉到原則的，往往即送到中政會去，例行的則可以不必。例如二十九年行政院成立社會部，社會部組織法經行政院會議通過後是送到國防最高委員會的，因為社會部是新從中央黨部移過來的，究竟它的職掌如何是牽涉到原則的。但是因為社會部掌理社會福利事業，因此內政部組織法內關於社會福利的職掌即須修改，但此為當然的事情，便不須再向國防最高委員會請示原則，即可由行政院擬定條文咨送立法院修改。

（二）中政會本身的組成曾經多次改變，有一度各主要機關的長官都是中政會的委員。他們在中政會中自然可以提案，但他們不是以長官的資格提案而是以委員的資格提案。例如行政院長在中政會中是委員。他所提的案在法理上當是以委員的資格提出的，但這又與以行政院的資格提出有何區別？所以一件案子，表面上是中政會交議的，事實上等於由別的機關提出。

（三）在民國二十年改制以前，「訓政大綱」的理論支配着我國的政治制度。當時認為中政會是黨與政府唯一的連鎖，所謂政府是指國民政府而言，而當時的國民政府又是負實際政治責任的，因此中政會要以法案交立法院審議的時候，便先送到國民政府，由國民政府交給立法院。這一件事實解釋了為什麼國民政府交立法院審議的法律案，依照上面的統計，佔百分之三五．九七那樣多。但是中政會也不一定要將法案原則也交國民政府。尤其是在二十年改制後，中政會也時常逕與立法院以公文往來。近年來為節省公文往返的手續，中政會尤其是國防最高委員會大都直接以立法原則交立法院，送國民政府轉令的手續已經省略。

（四）立法程序綱領第四條第一項用的是「提案機關」及「移送機關」的字樣。根據那一條的文字，立法委員的提案要不要經中政會決定原則是不甚清楚的，因為立法委員究竟不易說是「機關」。立法委員是有五人連署便可以提案的；所謂提案是向立法院提案而不是向中政會提案。更進一步說，依現行法律，連「立法原則」都不是中政會的專利品。立法院議事規則規定「凡法律案之提出，須將該法案之原則及各條規定之理由，

具備立法旨趣書提出之，」可見立法委員也可以提出「立法原則」。因爲如此，我們也許可以判斷立法委員的提案是不必送到中政會去決定原則的。

（五）上文說過，五院以外的國民政府直屬機關，要向立法院提出法案，要先經國民政府核准。按國民政府組織法，行政、司法、考試、監察各院都可以立法院提出法律案，且除了行政院外，均有「關於主管事項」的限制。法律上並沒有規定此四院在向立法院提出法律案時是否須呈送國民政府核轉。但四院同國民政府直屬機關顯然是有區別的，因爲法律上不但是分條來規定，並且一則用「交議」字樣，一則用「移送審議」字樣。依此區別，四院的提案是否要呈送國民政府核轉呢？二十年的改制是一個關鍵。在二十年年底以前，四院也有以法律案呈送國民政府發交立法院審議的。在二十一年後則此例漸少。在各院各自對中央執行委員會負責的時代——立法程序綱領即在此時期內制定——經由國民政府的手續自是不必須的了。

以上五點是對於過去情形的一種分析。我們可見在立法程序綱領頒布以前，向立法院提案的手續相當紛歧；在該綱領頒布以後則比較的有軌道可循。但是以往的事實說明仍然有許多的例外情形，其中最值得注意的是照過去的經驗，許多法律案是不經過中政會議決原則的階段逕由提案機關送到立法院去的。

四　三讀會與委員會審查

上文我們講過立法的議事程序是模倣西洋的。其中最顯著的兩點是：（一）三讀會的制度，與（二）委員會的制度。

立法院可以設置委員會，且得增置裁併。在胡漢民院長就任之初，即依法指定各立法委員成立法制、外交、財政、經濟四個委員會，後來又增加一個軍事委員會。每一個委員會有委員長一人。其後立法委員任期屆滿改任，委員會的委員長大體上沒有多少變更。這五個委員會是歷屆都有的，稱爲常設委員會。此外，並可添設別的委員會，如民法、商法、刑法、自治法、勞工法、土地法、涉外等委員會，分別計劃起草那些法規。它

們也有的有委員長，有的有「召集委員」，及委員若干人，均由院長指定。但是它們於起草法案完畢之後即行消滅，故與上述的常設委員會不同。二十二年一月至二十三年二月間，立法院奉命起草憲法草案，特別組織一憲法草案起草委員會，由孫科院長自兼委員長，並由院長指定立法委員二人爲副委員長。這個委員會於憲法草案起草工作完畢後亦行撤銷。此一委員會組織的特點是委員長由院長兼任，並有兩位副委員長。

委員會依法「須有委員過半數之出席方得開議」。開會時「以委員長爲當然主席，委員長有故障時，由院長指定一人爲代理主席。」如果委員長不能到會而又不會由院長指定，委員會便不能開會，因爲除院長指定外，別無它法可以推定主席。委員會之會議由委員長隨時召集；如果有委員三分之一以上之請求亦得開會。因此委員會的會期是沒有一定的。委員會的任務在審查議案，或是院長交來的，或是院會交來的，或是該委員會的委員提議的，或是別的委員會移送來的。委員會於審查議案後應向院會提出報告，但爲使得各方面的意見能得充分表達起見，一件案件「遇有少數委員對於議案堅決不同意時，得另備意見書附帶報告。」

三讀會的制度是一個議案要經過院會三次討論之謂。照議事規則的規定，一個法案經提出後即編入議事日程，在議事日程分發給各委員後即開第一讀會，朗讀議案標題後，提案者說明其旨趣，如有委員對議案有疑義時，得請求提案者解釋，然後開始就大體上討論，議決應否交付審查，如不必交付審查應否開第二讀會。凡是議決不應審查或開第二讀會的議案即行作廢，亦即是沒有成立爲法律的可能（但中政會交議之案不得如此決議）。如果認爲案可成立，即交付審查，審查後即召開第二讀會，就審查報告將議案逐條朗讀議決，各委員可對議案提出修正。第三讀會也可以隨即舉行在此讀會中所討論的只是整個議案之當否問題，只得爲文字修正。如果多數贊成，即爲通過。在三讀會中，委員均可發言，但每一議案應當討論多少時間由主席酌定，可以宣告停止討論，即付表決。

按諸立法實例，有於緊急或極簡單之議案，逕由院長直接交付審查，而略去一讀程序者；亦有議案經二讀會通過後，不付三讀即行議決者；又有雖難或重要之議案，於提出二讀會時再付審查，或經過數

大會乃開二讀會者。大致皆通各法案，多由主席宣告省略三讀，而最重要之法典，乃開三讀會議決全案，以期詳盡。（註七）

為什麼要有委員會及三讀會的程序呢？大凡一個法案的討論，自然甚希望它能審慎周詳，不但使得各方面的意見均能發表，並且使得所有參加討論的人都可以「知無不言，言無不盡。」同時，國家的事情是要進行的，法律案是要成立以使付諸實施的，故法案的討論不能過於冗長，稽延時日。這是兩個互相矛盾的理想，要在同時實現。英國的國會遇到這個困難，遂在過去數百年中逐漸地演成一種方法，使得這兩個矛盾的理想可以彼此調和，這個調和的方案即是今日之議事程序，為我國所模倣。國會的人多，隨意發言便荒廢時間，故創設委員會審查的制度讓少數人先行研究。許多委員會可以同時開會，由此使有許多法案可以同時審查。等到審查會提出報告之時，一個法案是已經成熟的了，大會討論可以比較便利。這是委員會的功用，其主要的目的在節省時間。

但一法案的討論卻應不厭求詳。為防止立法者草率從事起見，議事程序上規定一個法案必須經過三次討論，方能決定。這個辦法是英國國會首創的，現在已極普遍。三讀會制度的目的在於力求討議之透徹。但重要的法案固可多加討議，簡單的或照例的法案卻不可因此就誤時間。因此多年的演變又使三讀會的制度有了變通的辦法，而最合理的辦法是將第三讀會省略。立法者可以發言，應當多多發言。但是過於冗長的討議也得限制，否則永無了期。外國更有人利用無限制發言的權利實行破壞其所反對的法案。所以又要有方法限制發言。凡此都是在上述兩個互相矛盾的理想間尋求調和辦法的。我國立法院的議事程序是從西洋模倣而來的，其用意正與外國的相同。但是立法院裏現在沒有黨爭，辯論當然完全從理論事實客觀地發表意見，沒有外國的黨爭那樣感情激烈的舌戰。因為這個原故，西洋的議事程序用到中國來多少有些不同。

加之，外國的議會是立法最高機關，不受外間的拘束。我國的立法院是受中政會的拘束的，對於中政會交議者根本不能否決。在六年當中，五百六十七個法案當中，立法院議決不成立的僅有八十一個，（註八）為數亦

甚少。因爲立法院不若外國的國會那樣享有絕對的自由權，議事時用西洋那樣的程序自亦別具一種風格。至於我國立法院的院長，更與外國的絕不相同。論官階他在立法委員之上是絕對的「上司」，因爲立法委員就是他提請任命的，與外國國會議員之由人民選舉者完全兩件事情。外國國會的主席是議長，是由議員互推的，他不是議員的上司。因爲我國立法院院長的地位關係，他享受着特別的權利，與西洋國會不可同日而語。在指揮全院院務上他佔着崇高地位。對於議事日程他有最後決定權，並且可以變更之；對於每案討論的時間，他可以支配；對於院會否決之案他可以請求中政會再交復議。「因之，論立法院制度，首領制的成分實較會議制的成分爲多。」（註九）院長的崇高地位實與立法委員的任命方法相互配合的，這是一件事情的兩方面而已。

（註一）Parliamentary Procedure in the House of Commons.

（註二）本節所論各點，除根據於各項法規外，並參考下列各書：（一）王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本），第二册頁二二八及其後；（二）楊幼炯，近代中國立法史，頁四一四及其後；錢端升等，民國政制史，上册，頁二六五及其後。

（註三）見立法院五年來立法工作統計（民國二十三年）。

（註四）這是所謂 Parliamentary Whip 的制度，在英國最爲通行。英國從前不能用扣薪的辦法，因爲在上次大戰以前，議員根本不支領薪俸。後來議員雖可領薪，但亦無扣薪之事。

（註五）即（一）報告事項從未到討論議案前；（二）一案議決後其它議案未開議前；或（三）依照議事日程議畢各案後未經宣布散會前。

（註六）陳之邁，「論我國行政與立法的關係」，行政研究，二卷四期。

（註七）楊幼炯，前書，頁四一七。

（註八）此爲就立法院公報中非正式的統計，祇用來作一例耳。

（註九）王世杰、錢端升，前書，頁二二五。

第二十七章　立法工作概述

立法院自十七年成立後，對於其職權範圍的事情均是依法辦理。除了媾和、大赦等案至今未曾發生故未經行使該項職權外，其它各部分，據立法院的統計，以法律案爲最多，佔全體百分之七十五強，預算案（包括地方預算案）次之，約佔百分之十七強；條約案又次之，約佔百分之五強；其它只有百分之二左右。（註一）由此可見立法院最大部分還是議決法律案的工作。

我們研究立法院的工作，尤其是佔其全體工作百分之七十五的議決法律案的工作，可以分開三類來說明，即（一）政府機關的組織法，（二）法典，及（三）憲法起草。這三部門都是非常重要的，立法院在這三方面的工作使它在中國的政制中佔了重要地位，有了優美的成績。我們不妨分段將這三部分的工作加以簡單的描寫，以見其工作之一般，從此而可以讓我們明瞭我國政府的實際工作。

一　組織法規的制定

國民政府在十七年十月開始試行五權制度，先後成立五院及其附屬機關。這是一種簇新的制度，外國幷無先例可供參考。究竟這五種治權應當如何配合，方能夠運用靈敏，分工合作，使得政府成功爲一架有效的機器，才能達到「萬能政府」的目的，都是很艱鉅的事情。孫中山先生對於五權憲法的政制設計，只有原則的確定，對於詳細內容幷無指示。同時，一般研究五權憲法的人的見解也不盡相同，有的注重到分權的說法，目的完全着重在五種治權之分立，有的則進一步注意到五種治權於分了之後如何相互配合以達成「萬能政府」的目的，他們也各有理由，究竟如何方能完全適合孫先生的初意，究竟如何方能適應當前的政治環境，在在都是問題，有待於立法者的解決。所以在十七年的時候，立法院成立之初，它的工作是異常困難而繁重的。

國民政府五院的組織法，本來都是中央常會或中政會議決的，如同國民政府組織法一樣，照例不經過立法院。現行的五院組織法都是在十七年十月中央修正國民政府組織法的時候議決通過，由當時的國務會議議決公布的。但是五院的組織法與國民政府組織法有一點不同：後者曾經中政會於十七年十月議決該法之修正及解釋由中政會議決行之，絕對不經過立法院，（註二）而前者在制定之初雖均爲中政會所議決，日後的修正卻均經過立法院的議決。由這一點可以看出這兩種法規的地位有些不同，雖則我們也很難用一種名辭來加以類別。十數年來各院的組織法曾經許多次的修正，每一次都是由中政會發交立法院修改的。至於立法院本身的組織法，也是由立法院院長提出於中政會議決後由中政會發交立法院自行修正的。

關於各院組織法之修正，我們於此不能一一敍述。此處所應當指出的是立法院對於各院的組織法的議決權的問題是有討論的餘地的。議決一個機關的組織法本來是具有一種控制權的，因爲有議決權當然就有否決權和修改權。依照理論上的步驟，行政院所屬的部會如要增併便第一要牽動行政院組織法，因爲不載在法律的機關當然不能設置。因此行政院如要增加或歸併其所屬的部會第一步就是修改其本身的組織法，然後制定新的部會的組織法。這些法律既然均須經過立法院的議決，立法院對於行政院實具有一種的控制權，當爲顯明的事實。在普通的民主國家中，立法機關同時卽爲人民代表機關，它是具有這種權力的。中國的立法院既然不是人民代表機關，它應不應當具有這種權力呢？

照現在的制度，關於這一點先例是很複雜的。據一位研究中國立法史者的研究：

> 十七年十月二日，中央執行委員會公布之訓政綱領，其第二條規定「中華民國國民政府組織法之修正及解釋由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之」。五院組織法之修正無明文之規定。惟國民政府由五院組成，並同爲行使治權機關，五院組織法如何修正，似亦應經由政治會議之議決。惟行政院組織法歷次修正案，以及其餘各院組織法修正案，有由中央政治會議決議原則或內容者，有中央政治會議未提會討論卽送審議者，亦有未經政治會議逕由各該院咨送立法院者，立法院均依照普通立法程

序辦理。（註三）

由此可見，在我國當前的制度下，中政會固然具有議決各院內部組織的權力，但是各院組織法之修正列并不一定辦過中政會的議決。是立法院於此仍具有相當的控制能力。至於各院所屬的部或委員會或署或局的組織法也是有的曾經過中政會的，有的不曾經過中政會卽逕由各院咨送立法院的。但是關於部會的增設與否以及部會的調整則依例總是經過中政會，中常會，或甚至於中央全會的。從此而可知立法院的控制能力雖有，但是限於枝節的問題，根本的問題仍然是決定於中政會的會議席上的。以過去十數年的經驗而言，立法院最所發揮主張的是關於院、部、會中中下級人員的增減。例如在二十年十一月，行政院請求修改組織法第九條，設立兩廳，增加參事秘書員額及推廣薦任科員名額，立法院雖然同意增加，卻未達行政院所要求的數目。但這些都是細微的問題，在大的地方立法院因受中政會決議的拘束是不能有多少主張的，因此立法院的控制權亦有其限制。但是立法院負責審議及修正各院、部、會的組織法，工作至為繁重，尤其是其成立之初，構成其工作中重要的一部份。

二　法典編纂

比較上更重要的立法工作是法典的編纂。在這一方面立法院在過去十數年中實有不可磨滅的功績。

在清季末葉，發生了變法圖強的運動，卽感覺到有編纂民刑法典的必要。當時便由清廷政府設立修訂法律館，編成大清民律草案五編。這是我國第一次民律的草案。民國成立後，政府又先後設立法典編纂會，法律編查會，修訂法律館，繼續編訂第二次的民律草案。國民政府成立後，法制局又行纂擬親屬法草案，繼承法草案，而成第三次的民法草案。但是這兩種草案均未成立。十七年十二月，立法院成立後，院長胡漢民，副院長林森卽在中政會提出其所擬定的民法總則編立法原則草案，經審查修正後發交立法院草擬條文，并由院長指定若干人組織民法起草委員會，擬定草案經院會議決，修正通過，呈送國民政府，於十八年五月二十三日公布，

同年十月十日施行。同時，立法院又擬具民法總則施行法草案，由國民政府公布，與民法總則同日施行。其後，立法院又着手編纂民法債編及其施行法，和民法物權編及其施行法，均經院會詳細討論研究通過，呈經國民政府明令公布，於十九年五月五日施行。其後又陸續編纂民法第四編親屬及第五編繼承，及其施行法，均於二十年間由國民政府明令施行。經立法院這三年來的努力，我國民法法典於以完備。

關於刑法，我國在光緒二十八年即開始修訂現行律例，由沈家本，伍廷芳兩氏主持，至光緒三十三年完成，稱爲大清新刑律，在宣統二年十二月奉諭頒行。至民國初年，政府又將此刑律分別刪改，定名爲暫行新刑律，於民國元年三月日公布施行。後來法律編查館又將暫行新刑律修改，更名爲修正刑法草案，七年又經一度修正。國民政府成立後，司法部又將其略加增刪，編成新刑法，由中政會通過，於十七年七月施行。二十三年，立法院又經詳細的研究與討論，將刑法予以修正，於二十四年七月一日公布施行。

民法是規範人民日常生活的規則，區判權利義務的準繩，刑法亦爲國家制裁犯罪的基本大法，立法院於成立之初即着手編纂，一方面精研西洋各國的成例，一方面參考我國古代的先例及當前特殊的國情，斟酌損益，其工作之繁重是可想而知的。立法院在草定這些法典之時，研究討論不厭其詳，除在院內組織委員會負責起草以外，幷且廣徵院外各方面的意見，聘請專家爲顧問，到各地方去實地調查。例如二十三年間該院修正刑法，即曾徵求各方面的意見，各省的各級法院及律師公會的意見亦在被徵之列，同時幷由刑法委員會委員並且分至天津、濟南、北平、洛陽　西安、蘇州、無錫、上海、杭州等處調查各地司法狀況及監獄情形，以爲參考的資料。經該會將刑法修正案擬定之後，又分發到各級法院，律師公會，各大學的法學院，各法學雜誌社等徵求意見，又根據這些意見重行修正。同時幷請司法界負責的人員及顧問發表意見，再將修正案整理。一共易稿四次，先後開會達一百四十八次之多，方纔決定草案提出院會，而院會又復將其修正，才成定案。而中政會又因外間的反對，決定原則交立法院復議，經詳細辯論後方決定條文。凡此都足以說明立法院對於其本身職權運用之十分愼重周到，它的法典編纂工作的確構成其主要的工作成績。

除了民法與刑法以外，立法院對於其它重要的法典也曾先後制定。例如商法範圍中的公司法，票據法，海商法，保險法，破產法，銀行法，儲蓄銀行法，中央銀行法，交易所法，合作社法等等；訴訟法範圍內的民事訴訟法，刑事訴訟法，訴願法，行政訴訟法；勞工法範圍內的工會法，勞資爭議處理法，工廠法等；地政範圍內的土地法及土地法施行法；及自治法範圍內的縣組織法，市組織法等。這些規模宏大的法律均經過立法院的詳細審議研究與討論方纔決定。經過立法院的這一番努力，我國的重要法典遂燦然大備。雖然因為我國的官吏與人民過去不曾有「法治」的觀念與習慣，而立法院所擬的法律也許在若干地方陳義過高，因此有不能暢利推行之處，但立法院卻是在其本身範圍以內盡了最大的努力。（註四）

三　憲法起草

立法院近年來一件最重要的工作是草擬憲法的工作。自從清季末葉中國即有所謂立憲運動，也曾經草擬過若干次的約法或憲法，但是因為客觀環境的限制，立憲運動始終不曾成功。（註五）自十六年國民政府成立以後，我國更採用孫中山先生革命之時期的理論，從那時起由中國國民黨實行訓政，以為憲政時期的準備。

在二十一年十二月間，即訓政時期開始後的第五年，中央四屆三中全會開會，當時中央委員孫科及二十餘人提出一個集中國力挽救危亡案，內容大致說「九一八」事變以後，國難日亟，外侮日深，東北收復無期，而國聯調查團又擬共管東北。中國國民黨應以四十年革命精神，收復失地，澈底抗日。抗日救國必對內對外完全一致。當時的中心問題是國內黨派分歧，政治主張不一致，軍事不統一，中央與地方力量未能集中，中央未能貫澈領導全國的主旨，因此提出兩個原則：（一）政權公開，使國民盡量發表主張，使黨派不致互相攻擊；（二）各方軍事力量應聽命中央公正處置，打破各方牽制形勢，中央對外決定抗日大計，對內求得團結統一，結束過去八年之紛亂。這個提案提出之後，經三中全會討論，採納了原提案的三項辦法，即（一）關於外交主張，以抗日為外交中心，聯合以平等待我之各關係國，為求遠東之安定，注重中國與蘇聯的邦交；（二）關於內政是使

全國人力集中，調整中央地方關係，消弭內戰，促進憲政之實行；（三）關於憲政之準備，共有六條具體方案：（1）集中民衆力量完成地方自治，（2）二十二年一月至六月爲憲法草案起草期間，由立法院理事起草，（3）二十三年開第一次國民大會，宣布憲法，（4）完成地方自治，（5）二十三年公布憲法，（6）中國人民有集會結社組黨及選舉及被選舉權。（註六）對於憲政的籌備，三中全會決定：

（一）爲集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間積極進行建國大綱的規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備；

（二）擬定二十四年三月，開國民大會，議決憲法，幷決定憲法頒佈日期；

（三）立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研討。

這是立法院起草憲法草案的由來。

立法院對於憲法草案草擬的工作，備極艱辛，「歷時三載，稿經七易」，方於二十五年五月五日才由國民政府「宣布」。立法院在二十二年一月開始這件繁重的工作，在院中組織憲法草案起草委員會，以院長孫科兼任委員長，立法委員吳經熊、張知本爲副委員長，起草委員四十八，幷聘請戴傳賢、伍朝樞、王世杰爲顧問，這個委員會決定憲法草案應當廣爲徵求人民的意見，故先推定吳經熊起草一個草案，卽以他個人名義發表，徵求各方面的意見。當時全國人士熱烈地討論這個草案，立法院的編譯處一面從事收集爲翻譯各國的憲法以爲參考，（註七）一面則蒐集各方面討論憲法的意見，分別予以審查，修正吳稿，起草初稿，再行登報徵求意見，再度修正，（註八）於二十三年十月十六日由立法院三讀通過，呈送國民政府轉送中央審核。

二十三年十二月四屆五中全會審議第一次的憲法草案，經大會討論，有兩項決議：

（甲）憲法草案之審議程序如左：

（一）將憲法草案發交常務會議，組織憲法草案審查委員會，此會至少每星期開會一次，幷得邀集立法委員及專家列席，以備諮詢；

(二)第五次全國代表大會前兩月，將修正意見發交立法院修正；

(三)立法院修正後，再呈常務委員會審核，提出第五次全國代表大會；

(四)第五次全國代表大會通過後作爲本黨決定之憲法草案，依法提出於國民大會。

(乙)憲法草案之內容：

(一)中華民國憲法草案，應遵奉　總理三民主義，以期建立民有民治民享之國家；

(二)同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；

(三)中央政府及地方制度在憲法草案內，應於職權上爲大體規定，其組織以法律定之；

(四)憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序應以法律定之；

(五)憲法條款不宜多，文字務求簡明。

立法院接奉這兩項原則後，即指定立法委員吳經熊等七人爲審查委員，遵照原則，將草案逐條修正，而成立法院的第二次草案。

二十四年十一月，四屆六中全會又將這個草案加以審查，決議：

本會議認爲立法最近修正之草案，大體均屬妥善，唯爲適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論；但現距「第五次全國」代表大會爲日無多，代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，爲最後之決定。本此理由，應連同本憲法草案送請第五次全國代表大會，請將宣佈憲法草案召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會爲較長時間之精密討論後，提請國民大會頒佈之。

根據這個決議，中央遂將憲法草案送交二十四年十一月的第五次全國代表大會，當經決議：

立法院最近修正之憲法草案，根據總理之遺教，秉承中央之指示，苦心修訂，逾年始成，於理論事實尚能兼顧，似宜依照第二次全體會議之決議案，切實辦理，以期成爲完善之草案，他日國民大會開會，一經通過，全國國民永矢咸遵……

此外，并由憲草審議會擬具審議意見二十三點，送交第五屆中央執行委員會。五屆一中全會當經決定在二十五年五月五日宣布憲法草案，二十五年十一月十二日召開國民大會，國民大會代表在是年十月十日以前辦竣。而審議意見二十三點則由中常會發交立法院，再行修正憲法草案。這次修正於二十五年五月一日，照案修正，而成立法院第三次草案，於五月五日由國民政府「宣布」，定名爲中華民國憲法草案。至此立法院對於草憲的工作遂告結束，以後的事情則是國民大會的事情了。（註九）

立法院院長孫科在其所發表的「議定憲法草案經過概略」一文中對於該院所議定的憲法草案，舉出三點重要的困難：

（一）五權憲法爲總理遺教，吾人起草憲法，自當據爲憲政制度唯一之準繩。顧此制各國尚無先例，足資借鏡，求所以因應環境充實遺教所昭示之各大原則，而期其折衷至當，此不得不從長計議者一。

（二）總理建國方略定有建國三大步驟，自應按序遞進，漸底於成。今訓政工作尚未徹底完成，徒以迫於目前事態，遂有提早開始憲政之舉，是憲法草案中當不能不顧及此種缺陷，俾憲法實施以後，仍由民選政府領導人民，完成自治大業，以竟訓政未完之功。故草案立制即應就正常的憲政，與夫過渡時期的憲政，兼籌并顧，不容偏廢，此不得不從長計議者二。

（三）立憲爲國家百年大計，凡屬國人無不切膚相關。吾人於起草之際，自應博諮周訪，廣羅衆議，俾法文所定與民衆實際需要，深相契合，不致稍涉玄虛，窒礙難行。惟衆議紛繁，或不明中央提早開始憲政之用意，或懷疑五權制度實際運用之不便，其爲具體的建議之主張，自極左以至極右，往往一事而列說者竟至數十，衡量取捨，遂費周章，此不得不從長計議者三。

由於這三點的困難，所以立法院起草憲法草案的工作費了三年多的工夫。該院孫院長在二十五年五月五日國民政府「宣布」中華民國憲法草案發表談話說這部草案「實現　總理遺教，國人論見，及中央同志主張，三者融合而成，」（註一〇）可見不是一件容易的事情。自從草案經國民政府「宣布」以後，立法院的工作便已完畢。同時該院又制定了國民大會組織法及國民大會代表選舉法，亦經國民政府先後公布，并即由政府組織國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，積極辦理選舉事務。但是辦理全民選舉，原爲我國的創舉，事實上不免有許多困難，且當時外交環境緊迫，日本侵佔華北冀察兩省的企圖也已完全暴露，故原來限期辦竣的選舉事務未能如期辦完，國民大會召集的期間遂不得遲延。後來戰事發生，辦理選舉自不可能。到了二十八年九月，國民參政會第四次大會建議「請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政。」這個建議案送到中常會之後，即由該會向二十八年十一月召開的五屆六中全會提議，當經六中全會決議，定於二十九年十一月十二日召集國民大會，國民大會代表的選舉限於二十九年六月底辦理完畢。國民大會代表選舉總事務所遂亦於二年餘停頓之後重新恢復起來，積極辦理選舉事務，全國各地亦熱烈地討論立法院所擬定國民政府所宣布的憲法草案，其盛況不減於戰事爆發以前。但是到了二十九年九月，中央常會第一五七次會議決議：

> 國民大會原定本年十一月十二日召集，并已由政府責成國民大會代表選舉總事務所，對於一部分尚未辦竣與尚未報告到所之選舉，續予調查，并設法完成各項手續。近據該所報告，上項調查手續雖已大體辦竣，惟各地交通因受戰事影響，頗多不便，如依限召集，不無重大困難，本會詳加考慮，認爲國民大會之召集日期，應俟另行決定，至一切未完選舉事宜，仍應由政府責成該選舉總事務所積極辦理，所有關於會場建築以及代表招待事宜，並應由該選舉總事務所迅即擬定規章，特設國民大會籌備委員會負責主持，該項籌備會應儘本年十月份成立。（註一一）

於是國民大會遂不得不因戰事的關係而再度延遲。至三十二年九月，中央十一中全會復決議在戰爭結束後一年以內召集國民大會，制定憲法。同時，政府又在國防最高委員會之下設立一個憲政實施協進會，由政府指定中

央委員，國民參政員，立法委員，學者專家等組織之，并以蔣委員長爲會長，從事於憲政之研究與宣傳。

(註一二)至於國民大會代表之選舉，則仍由內政部辦理，以前當選的代表仍然有効。至於「五五憲草」本身的內容，當在本書的附論中略加分析。

(註一)錢端升等，民國政制史，下册，頁三三二。

(註二)「訓政綱領」第六條。

(註三)謝振民，中華民國立法史，頁四一六至四一七。

(註四)參看謝振民，前書，及楊幼炯，近代中國立法史。

(註五)參看吳經熊，中國制憲史。

(註六)孫科，「制憲經過及憲法中的幾個問題」，中蘇文化，第五卷第三期。

(註七)印成各國憲法彙編。

(註八　印成憲法草案初稿意見書摘要彙編。

(註九)「五五憲草」曾經一度修正：二十六年四月二十三日中央常會議決刪去第一百四十六條。

(註一〇)二十五年五月五日中央日報。

(註一一)二十九年九月二十六日中央日報。

(註一二)參看本書第三十七章。

第三部　司法權

第二十八章　司法院在政制上的地位

一　司法改革的回顧

在傳統中國政治中，司法權是附屬於行政權的，不過有專任人員掌理其事。各級行政官吏兼辦司法案件，行政層級繁多，而審級亦因之而繁多，且不能越級陳訴，頗爲不便。故自歐風東漸以後卽有改革的潮流。

我國近代司法制度的改革與我國國際關係最爲密切。在從前我國的法律在世界法律中獨自構成一個系統，一切典章法度獨自具有一種格調。淸代中葉西洋勢力東來，淸廷依照傳統的律例審判英美法各國人民，西洋帝國主義者表示不滿，向我國要求領事裁判權。我國在積弱之餘，軍事外交節節失利，遂先後在南京條約第七條，中美條約第二十四條，天津條約第十六條，相繼喪失了法權之自主。一百年來，中國受此不平等條約的桎梏，直至民國三十二年一月中美中英新約簽定才恢復了獨立自主的地位。

淸廷政府接受了這種喪權辱國的條約，尤其在甲午以後，國威壓挫，康有爲、梁啓超諸氏遂倡議變法維新，雖一時無成，而立下了後來降詔變法的始基。那時變法的動機，一方面固在建立一個現代化的國家，一方面也因爲中央追加通商航海條約第十二條規定有「中國深欲整頓律例，期與各國改同一律，英國允願盡力協助，以成此舉，一俟查悉中國律例情形，及其斷案辦法，及一切相關事實，皆臻妥善，英國允棄其領事裁判權。」這種規定，英國方面雖然未必有多少誠意，卻成爲我國改良司法制度的主要動機，多少年來致力於此，卒於三十二年起根本廢除了外國在華的領事裁判權。我國司法制度的改良與我國爭取國際自由平等的革命運動

是有密切關係的。

司法制度的改良有兩個方面，一爲編纂現代化的法典，一爲設立現代化的法院及監所。前一項工作自清末沈家本伍廷芳兩氏被任爲「修訂法律大臣」以來，一直在進行，至國民政府立法院成立，進行尤爲積極，現在已燦然大備。這一方面我們在敍述立法院工作時已簡略說明。清廷對於第二項工作也在同時進行，首先將刑部改爲法部，爲司法行政機關；將大理寺改爲大理院，爲最高審判機關，並在天津設立高等審判廳，及京師高等廳及地方廳。宣統元年，制定法院編制法和各級審判廳試辦章程，規定採四級三審制，每省設高等廳，府設地方廳，縣設初級廳。民國元年臨時約法規定：（一）民國法院以臨時大總統及司法總長分別任命的法官組織；（二）法院依法審判民刑事訴訟；（三）審判公開；（四）司法獨立，不受任何干涉；（五）法官在任中不得減俸或轉職。在此時期中，檢察制度也樹立起來，分設檢察與審判兩廳，分司其事。

民國成立，四級三審制仍舊維持，即第一審分爲初級審判廳與地方審判廳兩種，而以高等審判廳與大理院分任終審機關。民國三年，因人才缺乏，經費困難，決定將初級審判廳取消，而在設有地方審判廳之縣，於廳內設立簡易庭，辦理初級管轄案件，并在尚未設有地方審判廳之縣第一審民刑事訴訟概歸縣知事兼理，縣知事并得依法保薦承審員，襄助縣知事辦理，並與他同負責任。大理院爲最高審判機關，內分設民事科與刑事科，視事務之繁簡，分別設立若干民事與刑事庭。大理院設院長一人，各科有推丞，各庭設庭長。大理院在行使其審判權時採合議制，以推事五人組織合議庭行使職權，院長不能干涉審判。同時，并在距離首都較遠地方設大理分院，分設民事刑事各一庭。至於另立的檢察系統，也和審判廳一樣，分爲初級，地方，高等檢察廳，并在中央設總檢察廳，與大理院居於同等地位，獨立行使其職權。總檢察廳設有檢察長一人，并至少有檢察官二人。至於行政訴訟，亦因臨時約法第四十九條「法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，以法律定之」的規定而與普通訴訟分立，容俟另章說明。（註一）

二　司法院的地位

自民國十七年修改國民政府組織法，實行五權制度以來，我國的司法制度又步入了一個新的階段。

在國民政府的組織中，司法院與其它四院立於平等的地位，亦置有院長副院長，其產生的方法與其它四院的首長完全相同。上文敍述行政機構時曾說司法行政部在初是構成司法院的一個機關，故那時國民政府組織法規定「司法院為國民政府最高司法機關」；後來司法行政部改隸行政院，司法院遂成「國民政府最高審判機關」；再後來司法行政部又改回司法院，於是該院又成「最高司法機關」；三十二年司法行政部再改隸行政院，國民政府組織法這一條卻未被修改，故今日司法院仍為「國民政府最高司法機關」。（註二）司法行政部之一再改隸，上文曾說，除了人事等原因外，是由於對五權制度認識的不同。司法院在整個政制中居何地位自亦有種種的看法。

現在司法院置有三個主要的機關：最高法院，行政法院，和公務員懲戒委員會。法律上從前規定「司法院院長兼任最高法院院長；司法院副院長兼任公務員懲戒委員會委員長。」後來此一條亦經修改為彈性的規定：「最高法院院長得由司法院院長兼任；公務員懲戒委員會委員長得由司法院副院長兼任。」（註三）事實上近年來最高法院院長與公務員懲戒委員會委員長均為專任的，并未由司法院院長及副院長兼任。現行法律又規定「司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認為有必要時，得出庭審理之。」（註四）但事實此種事例亦絕無僅有。因此在司法行政部不在司法院範圍之內時，司法院對於其所置的三個機關實甚少干涉之權。論者因為「司法院的審判權實在微而又微，或者可說并不存在，」故對於以前國民政府組織法規定「司法院為國民政府最高審判機關」一點深致懷疑。（註五）也許是因為以司法院為最高審判機關的規定有不甚妥洽之處，故在三十二年改制後，司法行政部又改歸行政院，司法院卻仍然為「國民政府最高司法機關」。

三 司法院的職權

除了它所置的三個機關的審判工作司法院不予干涉外，司法院本身也有些職權。法律上規定，「司法院院長，經最高法院院長及所屬各庭庭長會議議決後，行使統一解釋法令及變更判例之權。」「前項會議以司法院院長為主席」。(註六)這一項職權相當重要，且曾屢屢運用。各院對於一切法令發生疑義均可咨請司法院統一解釋，它的解釋是最後的，因此也是最權威的。後文還將對此較詳敘述，因為司法院行使此一部分職權時，最高法院實擔負了較大的責任。

現行法律又規定「司法院關於主管事項得提出議案於立法院」。這是除了立法院以外各院都有的職權，無須研究。法律上說「國民政府行使大赦，特赦，及減刑復權；」「關於特赦，減刑，及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。」(註七)關於大赦案須經立法院議決，前已言之。特赦，減刑，及復權，則由司法院行使，由司法院院長出名呈請國民政府行之。

以上三端，為法律上賦予司法院的職權。此外，各院，尤其是行政院，過去也不時有事務與司法院接洽，徵詢其意見。這一類事務大部是各種行政法規之附有罰則的，制定之後要由各級法院予以執行，故在制定之初先與司法院商定，使法規日後可以順利執行。戰爭期間，特別法規為數甚多，其中不乏對於民法刑法的規定有所變通之處。此類法規固須由國防最高委員會核定方能生效，行政院與司法院的磋商是在請示國防最高委員會以前的階段，將來由司法院和行政院會同呈請核定。事實上在司法行政部在司法院的時期，該院與其它各院的來往比較多，司法行政部改隸後便不甚多了。論政制者有人以為司法院本身的事務頗為清簡，尤其是它既在所置的三個機關均為審判機關，依照審判獨立的原則，它們的上面實不必設立一個上級機關，最高法院，行政法院，及公務員懲戒委員會之間也沒有多少聯繫的可能與必要，司法院實可不必設立。不過因為現制係以五個平等的院來行使五種治權，設立司法院正所以表現此種建制的方式，亦自有其存在的理由，至少有了司法院對於各審

判機關的任務是絲毫沒有妨礙的。

四　司法院的幕僚機構

司法院的幕僚機構與各院大致相同。司法院置祕書長，與各院的祕書長一樣，同爲特任官。院內設祕書處和參事處，前者爲事務機關，後者的責任爲「撰擬審核關於司法之法案命令」。這兩部分人員甚少，較之行政院的祕書處政務處少得多。司法院設有法規研究委員會，置委員九人至十五人，聘任，或由院內及附屬機關人員兼任，責任在研究法規供司法院參考。關於編譯事務，司法院可以指定參事一人爲編譯主任。此外則有會計室，統計室，和人事室，是一般機關所共同設立的，不必贅述。（註八）

（註一）以上根據錢端升，民國政制史第一册，頁六六至六九。
（註二）見第三十五條。
（註三）國民政府組織法，第三十七條。
（註四）同上，第三十八條。
（註五）王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本）第二册，頁二三六。
（註六）司法院組織法，第四條。
（註七）國民政府組織法，第六條、第三十五條。
（註八）均見司法院組織法各條。

第二十九章　當前審級制度

一　三級三審制度的厘定

司法院中的最高法院是全國民事刑事訴訟的終審機關。在我們未曾進而討論其組織以前，應對我國當前的審級制度加以描寫。

我國在民國初年所採的審級制度是所謂四級三審制度。其實在民國三年當時的政府即因經費的關係而將初級審判廳裁撤，故當時之所謂四級三審制度僅存在於法律上的條文，與事實是不相符合的。同時，政府於裁撤初級審判廳之後，復在地方審判廳中添設簡易庭，而將以前屬於初級審判廳管轄的案件歸簡易庭審判，而該庭的判決仍上訴於地方審判廳。這種辦法是將同一法院勉強分爲兩級，同一法院的判決，勉強稱爲兩審。雖然這是一時權宜之計，但四級三審制度只是一個虛殼而已。（註一）但是在學理上講來，這個四級三審制度也有其根據。這個理由是因爲無論民事刑事案件，從其性質及價額的觀點視之，莫不有輕重的等差，而既有等差，便有難易之別。如果使其同由一個法院審判是不甚合理的。四級三審制度的用意便在以案件的輕重來與法院的等級相配合。同時爲切實保障人民的權益，使其不致因法院審判在法律或事實上有錯誤起見，又不得不予人民以充分的上訴機會，故規定三審的制度。

民國二十一年間，國民政府對於這種制度決定變更。原來在國民政府成立之初，也有意於維持四級三審制。民國十七年八月司法部所擬的暫行法院組織法草案說明中便認爲「吾國司法既確定爲四級三審制，自應依據是項制度草訂法院組織法，俾資遵循。」中政會將這個原則交給當時的法制局審議，但因司法院那時還不曾成立，而問題甚多，故未作什麼決定。（註二）到了民國十九年，司法院又有一個法院組織法的草案和「立法原

則」十六項送到中政會決定。在這次的修正中，四級三審制度便被取消。「立法原則」第三條規定「實行三級制度，地方法院為法院之單位，上級為高等法院，再上級為最高法院，以三審為原則，二審為例外。」關於這一條，所附的「說明」中除認為民國三年以後，四級三審制度已經早已「名實俱亡」以外，幷說三級制度是：

> 簡單明瞭，民聽不紛。其訴訟以三審為原則者，求訴訟之詳慎也。沿用現行民刑訴訟之立法例以二審為例外者，求訴訟之結果，減除人民纏訟之苦也。

再具體言之，則廢除來自德國日本的四級三審制而代之三級制，有兩個重大的理由：

（一）完全保護權利，蓋法官亦人也，欲其判斷案件，百無一失，殊不可能，設無救濟之方，則一旦誤判，平反末由，冤抑滋多，故對於不服判決者，許其一再上訴，庶幾幾經研訊，廉得其平，人民權利，可以確保。

（二）為統一全國法律之解釋，各法院適用法規，解釋法規，見解難免互異，國家為謀審判之審慎縝密計，對於法院，一方承認其獨立解釋適用法規之特權，他方又許不服判決者，上訴達於最高法院而後已，蓋以求法規適用上解釋之統一。（註三）

根據於這些理由，遂決定了三級三審制度。

於此我們有一點應當特別提出。三級制度的原則既經民國二十一年國民政府公布而在二十四年七月一日開始實行的法院組織法所決定，但審級制度是與訴訟制度相關聯的。訴訟的法律是一個專門的問題，非本書所得而詳敍。我們所要說明者是在採用四級三審制度的時代，當時的訴訟律例規定，案無鉅細，均可以上訴至大理院或最高法院。換言之，即人民是一體有三次訴訟的機會的，不問他們案情的輕重。國民政府成立後的訴訟法，曾將此種規定予以修改，而決定訴訟當事人的上訴權是因訴訟標的物價格的大小，或刑的輕重而受限制。這種限制並逐級加嚴。例如現行民事訴訟法第四六三條規定對於財產權上訴訟的第二審判決，如因上訴所得的利益

不逾五百元，便不能上訴；這個五百元的數目，可由司法行政最高官署因地方情形，減爲三百元或增至一千元。又例如刑事訴訟法第三六八條規定犯了刑法第六一條各罪的案件，經第二審判決後不得上訴於第三審法院。所以在民事方面，上訴的權利可以因訴訟標的物價格太微，在刑事方面，上訴的權利可以因科刑甚輕而加以限制。這是因爲這種輕微的訴訟對於當事人的關係不太大，即有二審亦可以不成問題，可以不必再享有上訴於最高法院的機會；亦即所以減輕最高法院工作的一端。（註四）

二　最高法院

最高法院是全國的終審機關，其地位與職權崇高而隆重。依照現在的制度，（註五）最高法院的主持者是一位地位崇高的院長。他是特任官，并且須有特定的資格方能任用，其方式爲由司法院院長提請，國民政府任命。在過去國民政府組織法規定最高法院院長應由司法院院長兼任，後來則改爲得由司法院院長兼任。最高法院院長的職權是「綜理全院行政事務」，并且明白地說明「不得指揮審判」。除院長外，最高法院設有推事，其人數是視事務的繁簡而定，最高法院院長也是推事之一，但在官階上推事爲簡任官，較院長爲低。此外則有書記官及書記長等辦理事務的人員。

最高法院在行使其職權時是分爲民事庭和刑事庭的。每庭設有推事五人，其中一人爲庭長。審判時採「合議制」，庭長的任務只是「監督該庭事務及分配案件」，惟在合議審判時他卻爲審判長。因爲最高法院所設的庭數是不定的，故推事的數目也是不定的，但每設一庭則必有推事五人。在民國十四年國民政府初成立的時候，大理院（即日後的最高法院）祇有民事庭二庭，刑事庭一庭。那時大理院院長並且兼理司法行政的事務。民國十六年後，大理院改爲最高法院，在初亦祇設有民事庭四庭，刑事庭四庭。其後（民國二十二年），最高法院收受的案件甚多，各庭推事每月審結的案件數目已超過所定的限度，而案件仍堆積，無暇處理，遂經中央決定在最高法院內增加民事庭一庭，刑事庭三庭。

最高法院院長，上文說過，負有綜理全院行政事務之責任。在行使這種職權時他可以命令行之。關於各庭的司法行政事務的處理，院長可以召集庭長或推事開會商討，但院長卻不必受這種會議多數意見的拘束。在每年年終的時候，院長應召集會議來討論事務的分配，以決定在下一年內各人所預定的事務。最高法院沒有副院長之設，在院長有事故不能執行職務時，可以由資歷深的庭長臨時代理院長的職務。在各庭審判時，都是以推事五人合議行之，但是在第一審適用簡易訴訟程序的民事案件，或在五年以下有期徒刑的刑事案件，也可以改由推事三人合議審判。各庭爲統一法律上的見解或有其它必要情形，可以由推事三人的提議，召開庭的「總會」討論決定，決定時須有三分之二以上的出席，出席者過半數的同意方能成立。這種「總會」以院長或資歷較深的庭長爲主席。（註六）

在初的時候，立法者的意思是最高法院可以設分院。這種制度是沿襲舊時的法院編制法的。法院組織法經中政會決議通過的「立法原則」規定「在交通未發展以前，得於距離中央政府所在地較遠之處，設立最高法院分院」。這是爲補救交通未發達前「寄遞遲緩案件積壓」的弊病而創立的制度。民國二十一年間，司法行政部部長羅文幹「據二十年來之經驗，揆諸吾國現在及將來之情形，幷參考各國立法之趨勢，」提議變更原來的「立法原則」數點。其中與本題有關的是將最高法院設分院的制度取消。他的說明上說：

> 查最高法院設立分院，立法例中絕無僅有，蓋以最高法院判決有統一全國法令解釋之功用，設立多數分院，易致紛歧。舊法院編制法雖有大理院分院規定，而事實上幷未曾設立。其後東北山西雖經設立最高分院，均係以一區政治之關係，爲暫時遷就之辦法，按之實際，原非必要。若謂我國幅員遼闊，僅中央設一最高法院，於人民訴訟，恐滋不便。其實民刑案件之上訴於最高法院者，率用書面審理，現時郵政設施日漸完備……上訴案件無阻滯之虞，解釋從同，法令適用有劃一之效。權衡輕重，實以不設分院爲宜。

這種原則經中政會予以採納，所以現在的最高法院是沒有分院的：「最高法院之唯一」構成了現制的一個重要

的特色。（註七）但是後來仍有人主張最高法院應在各地設立分院或分庭者。（註八）民國三十二年七月國民政府公布最高法院設置分庭條例，規定「最高法院為便於處理訴訟事件，得就適當區域設置分庭，」「受理各該區域內不服高等法院或分院之裁判而上訴或報告之事件，」「分庭設推事五人至七人，以資深一人充庭長，兼民刑事庭審判長。」分庭的檢察官書記官等均由區內的高等法院人員兼理或調用。

上文曾提到司法院統一解釋法令及變更判例為司法院本身的職權。其實照現行的辦法，這個責任仍大部份由最高法院擔負。依現行法的規定，（註九）所有解釋法令的請求都由司法院院長發交最高法院院長分配到民事或刑事庭庭長去擬具答案。庭長收到這種請求，應徵取各庭庭長的意見後擬成答案送給最高法院院長，經其贊成後再送司法院院長核閱，他也贊成時便成為統一解釋法令會議的議決案，亦即是成為有權威的解釋。如果最高法院院長或過半數以上的庭長有疑義時，可以由最高法院院長呈請司法院院長召開統一法令解釋會議；司法院院長本人認為有疑義時也可以召開會議。出席這個會議的是最高法院各庭的庭長。萬一這個會議的決議，司法院院長仍認為有疑義，更可以將最高法院全體推事加入來「覆議」。變更判例也是一樣的手續。由此可見統一法令解釋和變更判例，法律上雖定為司法院的職權，事實上仍是以最高法院為其主體，故也構成該院工作的一部份。

三　高等法院及地方法院

最高法院次一級的法院是高等法院，亦即是三級制度的第二級。法院組織法「立法原則」規定「各省及特別區域，各設一高等法院；其省區遼闊者，增設分院，將本院分院之行政事項，酌予劃分。」這個「原則」在後來的法院組織法中表現出來。

高等法院置院長一人，由簡任推事兼任。他的職務是「綜理全院行政事務，幷監督所屬行政事務。」院長之外有推事，也分民事和刑事庭，數目也和最高法院一樣是因事務之繁簡而定的。每一庭均有庭長一人，由推

事充任。高等法院行使審判權時採合議制，由三人組成之，但是對最初準備及調查程序，得以推事一人爲之。

高等法院可以設置分院；分院所管轄的事情可準用關於高等法院的規定。至於它的組織則比較高等法院爲簡單。在它只有推事一人時，可以不必設分院院長，即由那位推事獨任審理，在最後行合議的時候，即調用地方法院推事或由高等法院臨時派遣推事前往陪席。至於設立高等分院的理由，「立法原則」的說明上略謂：

> 現在除西康一省外，各省已漸次設立高等法院，東省特別區域亦同。其各省之設立分院者，復逐漸加多，玆已增設分院，定爲原則。因我們現時交通，尙未發展，高等法院又以審理事實爲重，則以一省訴訟之繁，使全集於一高等法院，致人民之涉訟者，跋涉爲勞，殊非便民之道，故主增設分院……本法院定每縣或市各設地方法院，則將來上級法院之行政事務，必多於往日，若仍使匯於一高等法院，則不特應付爲難，且延滯稽壓，在所難免，非所以謀行政敏活之點也……

根據主計處統計局的調查，在民國二十五年間，全國各地已有的高等法院已有一百零七所，這個數目當然包括分院在內。其中比較上最發達的廣東省便有九個單位，青海、寧夏、新疆等地則只有一個單位。這種情形適與原來立法的意思相反，因爲這幾省都是「區域遼闊」的地方。它們之所以少設，一部份原因是經費缺乏，一部份也是因爲那裏的案件根本不多。到抗戰發生後，數目銳減，現在只有七十六個單位。司法行政部的五年計劃如能按期推行，數目自當大見增加。這一百零七個單位共有司法人員五千人，在民國二十五年一年中管理民事案件達二十三萬餘件（民國二十七年因戰事關係降至六萬一千餘件），刑事案件達四十七萬餘件（抗戰後降至九萬二千餘件）。（註一〇）

比較上複雜的是地方法院。按照法律的規定，「縣或市各設地方法院，但其區域狹小者得合數縣市設一地方法院；其區域遼闊者得設地方法院分院。地方法院也設院長一人，由推事兼任；推事在六人以上也可分設民事及刑事庭，它在審判時採獨任制，但也可開合議庭審理。分院亦有院長，但推事只有一人時便不置院長。據

最近的統計，全國現在尚有一千三百五十四縣不曾設有地方法院，是設有者僅有六百縣。這個數目已見增加，因爲在民國二十五年全國只有二百一十個地方法院，二十七年也有二百二十八個。他們的人員在二十五年共一萬人左右，二十七年法院的數目雖有加增，人數卻驟減至四千二百餘人。由這些數字看來，正式的初審機關在我國現在是頗不發達的。

爲補救這個缺憾起見，縣的司法事務不得不委託行政機關代爲辦理，因爲行政機關是每一個縣市所必有的。以前的辦法是將司法事務委託縣長辦理，幷特爲他設置承審員助理他審判案件。承審員是有相當法律智識的，也有從考試而來的，在後有的幷且曾經中央的法官訓練所予以訓練。在審判時，關於初級管轄案件由承審員獨自審判，由他本人負責；關於地方管轄案件，得由縣長交由承審員審理，但縣長與承審員同負其責任。(註一一)

民國二十五年，政府因爲承審員的制度仍非妥善，而各地方法院一時又不能普遍成立，故決定在縣政府內設司法處處理司法事務。縣司法處內設審判官，獨立行使審判職務，有二人以上幷且有一人爲主任審判官。司法處的組織，依法律的規定也頗完備，有書記官，檢驗員，執達員，錄事，庭丁，司法警察等。審判官與書記官等均有特定的資格。(註一二)不過這個辦法也是一時權宜之計，將來仍以設立正式的地方法院爲正當的辦法。在司法處設立的政策決定以後，本來各省即將次第實施，嗣後又因戰事關係未能十分普及，故承審員的制度仍有多處照舊維持。在實際上這次的興革也有許多待決的問題，例如在承審員制下，縣長負了很大的責任，故他對於人員的調度，經費的籌劃，縣長皆能注意辦理。等到司法處成立後，縣長無權過問審判，司法處形成半獨立的狀態，縣長也不負多少責任，故一切設備縣長遂不大過問，困難遂因而孳生。這些是實際上的情形，尙有待於設法補救。

四　檢察制度

檢察制度是我國司法制度中議論最多的一個問題。這個問題的主要關鍵是在我國的司法制度應採用刑事訴訟理論的那一種主義。此處之所謂主義，可分爲兩種，其一爲國家訴追主義，其一爲私人訴追主義。所謂國家訴追主義是國家可以不待他人的告訴而處理刑事案件；所謂私人訴追主義是國家處理刑事案件以他人起訴者爲限，如無人起訴，國家即不理會。所謂檢察制度即是國家訴追主義的制度，這種主義在歐洲大陸國家中採行甚多。我國在清末輸入的西洋法律既大部以歐陸的成例爲準，故檢察制度也在那時的法院編制法中樹立起來，一方面設立各級的審判衙門，一方面便同時設立各級的檢察廳，稱爲初級檢察廳，地方檢察廳，高等檢察廳，及總檢察廳；審判衙門有分廳時，檢察機關也有分廳。那時的審判制度和檢察制度是駢肩而立，各成系統的。

國民政府成立後第一次的改革是在民國十六年決定將檢察廳裁撤，但在各法院中設置首席檢察官一人，檢察官數人，辦理檢察事務。十七年十一月，國民政府公布最高法院組織法，其中規定在最高法院內配置檢察署，置檢察長一人，檢察官若干人，而其它各省區的高等法院及各縣的地方法院則沒有檢察署的設置，祇各配置有首席檢察官一人，檢察官若干人而已。這卻不曾成爲定制。法院組織法的「立法原則」第十條說：「凡法院均配置檢察署以爲檢察官執行職務之所」。那時的用意是因爲當時的制度，「僅於法院設置檢察官，行之稍久，頗有疑檢察官係附屬於法院者，」故「定爲凡法院均配置檢察署，以表示獨立執行職務之精神，非復舊也，乃從宜也。」至於檢察制度的運用「立法原則」，規定「刑事訴訟就現行之檢察制度加以改善，幷擴張自訴範圍，凡因犯罪而被害之個人以許自訴爲原則。」說明中更申說：

按檢察制度試行以來，因未獲得相當利益，主張絕對廢除而代以人民自訴制度。但若一旦遽廢，照吾國情形，亦恐尚有窒礙；與其多事更張，不如加以改善。查現行刑事訴訟法中，已有自訴之規定，惟自訴祇限於（一）初級法院管轄直接侵害個人法益之罪，（二）告訴乃論之罪，範圍仍嫌過狹。若就此而擴張至凡因犯罪而被害之個人以許自訴爲原則，則人民亦有自訴之途，不害爲檢察官所阻隔。存

檢察制之利而去其害，自較適宜……

同時又規定「檢察官員於刑事自訴案件應協助之；其自訴人撤回起訴時，除告訴乃論之罪外，如認爲應起訴者，并擔當之。」這是改善檢察制度的一端，「於擴張自訴範圍之中，仍藉檢察制度以爲補偏救弊之用。」後來司法行政部長羅文幹提出的修正原則則將最高法院的檢察署保留，而將高等及地方法院的檢察署取消，仍沿用配置檢察官的辦法。他的理由是檢察制度既加入了以自訴爲原則的修正，「檢察官之職務視前大爲減少，將來所設員額亦無復今日之多，自無庸別樹一幟。」（註一三）法院組織法以及許多補充法現均是照此原則而訂定的。

根據法院組織法的規定，現在最高法院內設有檢察署，置檢察官若干人，以一人爲檢察長。最高法院組織法則將檢察官的人數定爲七人至九人。他們的官等權等於最高法院的推事，檢察長也在最高法院院長之下。「檢察官對於法院獨立行使其職權」，即不受法院的指揮監督。但低級法院的檢察官應受上級法院檢察官的監督，而最高法院檢察長「指揮監督全國檢察事務」并「監督全國的檢察官」。所以在體制上，檢察署是最高法院的一部份，本身沒有獨立的組織法規，但有其處務規程，并有書記官長和書記官。這些規定又顯示他具有相當的獨立性。（註一四）至於高等及地方法院也各設有檢察官，其中一人并爲首席檢察官。如果只有一位檢察官便可以不設首席檢察官。在未設地方法院的地方，縣長便兼理檢察官的職務。

現在檢察官的職權是「實施偵查，提起公訴，實行公訴，協助自訴，擔當自訴及指揮刑事裁判之執行。」這種職權規定的理論是認定人民犯罪，即妨害了社會的安寧。國家負有保護社會安寧的責任，故以檢察官代表國家爲刑事的原告人，請求國家對於犯罪者施行刑罰。在提出公訴以前，檢察官首先從事偵查以爲準備。依他偵查的結果認爲應行提起公訴，并在法院審判這件案件時作種種的行爲，如蒞庭陳述意見，辯駁等等，以使所提起的公訴順利實施。上文嘗說，現在的制度是以人民自訴爲原則，但因人民對於法律程序等仍在在需要協助，檢察官正好予以協助。倘自訴人中途有變故，如不到庭或死亡等等，檢察官便可以替他擔當自訴，以完結

此案。這種種規定都是與現行的刑事訴訟法相配合的。至於所指揮刑事裁判之執行，卽是執行裁定與判決，如關於嫌疑人之移送，無辜之釋放，有罪之行刑，都是所謂裁判的執行，均由檢察官予以指揮。

五　法院的威嚴

一個國家的司法制度對於人民的觀感最爲深切，故各國的通例對於這件事情均非常重視，極力求其能充分表現國家的威嚴與公正不阿的精神。這是一個維持國家秩序與善良風俗的場所，同時也是國家秉正義來裁判人民間的爭執的場所。西文中往往稱司法爲「正義的執行」(administration of justice)，尤足以表現其尊嚴性。我國在輸入了西洋的法律及司法制度對於此方面也倍極注意，其終極的作用在使一般人民能在法院中充分地領悟到國家的威嚴以及其維持伸張正義的精神。

欲達到這個目的，有許多事情是應當積極注意的。法院中的推事及檢察官一定是可以使人民心悅誠服的人物，他們的學問應絕對的豐富，他們的道德以及私人生活均應完全不成問題。他們的俸給應足以使其不受賄賂的引誘；他們的地位應有特別的保障，以免受政治潮流的影響。所以我國現行的法律中，對於各級司法官的資格限制均極嚴峻；他們的薪俸雖比照文官的，但也不算太薄；他們不得兼任足以妨礙其獨立性的職務；他們的地位有特別的保障。雖然因爲種種原因，我國的司法界仍相當的清苦，政府卻無時不向着這個方向進行，以期樹立一個優良的制度。

西洋國家的公務人員是大都沒有制服的，但司法官則有其特定的服式，莊嚴整肅。我國現在也採用這種辦法，所有推事及書記官在法庭執行職務時，一律穿特別的服式，檢察官和律師也是一樣。他們的服式經政府決定，所有的制服皆用黑色，領袖及對襟均須鑲邊，推事的是藍色的，檢察官用紫色，書記官用黑色，律師用白色，帽章則爲青天白日。這種衣服均相當的寬博，顏色深沈，以使予在場者一種威嚴莊重的印象。

法庭開庭閉庭有一定的儀式。在法庭上的人，審判長認爲有妨害法庭執行職務或其他不當行爲者，不但可

以命其退出法庭，幷可以予他以相當的處分，如看管，拘留，或罰鍰。卽律師在法庭上言語行動如有不當，審判長也可以加以警告或甚而禁止他繼續代理訴訟或辯護案件。凡此都所以使得法院的地位崇高，處處表現其爲「正義的執行者」的風度。

除此而外，還有一點可以特別提出。司法人員在執行他們的職務時應當公正不阿，而達到這種境地的方法有二：其一是法庭應當公開，使人民能夠去觀察審判的進行，其一是一切均以文字詳爲記載，以爲查考的根據。我國現行制度，法庭在開庭時是公開的，訴訟的辯論以及裁判的宣示均絕對的公開。這樣可以防止裁判的偏頗，增加法權的威信，促使法官的注意，和堅定人民的信仰。但是「有妨害公共秩序或善良風俗之虞時，經法院之決議，得不公開。」這個例外的規定也有深遠的用意。舉例言之，政治犯的辯論，往往易於聳人聽聞，擾亂公共秩序，甚而有損國家的尊嚴，最好是不給他們以這個從事於宣傳的機會。又如關於妨害風化罪的辯論，也許有許多穢褻的語言，公開旁聽也許反而於社會的風化有礙。同時，這種案件對於當事人的名譽攸關，在審判時最好力求秘密，使得「放佚者仍可自新，仳離者倘可復合。」所以予法院以斟酌情形改爲秘密審判之權。至於筆錄，法庭最爲注意，一切的經過情形均須詳細的記載，一一筆之於正式的記錄，卽在審判長爲庭內各種處分的事由也得記錄下來，以爲將來稽考的根據。這兩種手段的目標，均在使得法庭可以完全取得人民堅定的信仰，維護國家的尊嚴，以確立在整個社會中崇高的地位。（註一五）

六　現代化的趨勢

中國的法律在世界的法律系統中本來是自成一格的，與西洋的英美法和羅馬法系統判然不同。東西文化交流以後，西洋的法律家也不乏精研我國的法律系統者，也有不少人對此備極頌揚，如德國的學者 Post, Kohler, Plath，法國的 Escarra，美國的 Wignrore，英國的 Alabaster，意大利的 Andrezzi，對於我國往時的法律均曾作湛深的研究，而認爲頗多可採之處，尤其是認定我們重視仁義人道，輕視財產，義務重於權利，鄙棄爭訟

而趨向調解的根本精神，都認為是西洋法律所不及的。有的人則或認為我國元代的重利貸借禁令甚稱允當；或認為我國的程序法優良，或認為我國的土地法規妥善。但是在清末以來，我國卻不得不捨棄這一部份的遺產而採用西洋的法律制度，直接模倣日本，間接效法歐美，故數千年來中國的舊律成為「歷史的名詞」。這個劃時代的轉變是時代的要求，而其主要的關鍵則在企圖領事裁判權的撤廢。

清末以來，輸入西洋近代的法律制度，架設於中國宗法封建社會組織之上，其本質當然是破壞傳統的風俗習慣，擾亂習於舊有風俗習慣的民衆。這事情理論上原是許可的。事實上自然不方便。在理論和事實互相矛盾的地方，決定的條件不是事實，也不是理論，是政治的需要或政治政策。所以大清新刑律草案告成之後，當時的學部，及直隸，兩廣，安徽督撫，均奏請再行改訂，「以維綱紀」，而沈家本卻說：「……為收回治外法權起見自應採取各國現行常例……。」可見那時之所以毅然決然全部採用西洋的法律制度實有其不得已的苦衷。時至今日，則仍有人認為我國的法律制度應當竭力保存，同時又融會西洋的制度於其中，而成「中國本位的法律制度」。

但是我國在近一百年，整個社會均在現代化的途程上邁進，法律制度之輸入不過是其中的一端而已。我國現在的政治制度，教育制度，工商業，乃至於農業，總之整個社會的各方面，無一端不在向現代化的目標前進，我們的法律制度自不應當在一個相反的方向去走。清末的變革：

雖以撤銷領事裁判權為承先啓後的關鍵，但中國法律的近代化另有其內在的必然性。這個必然性的現實化和撤銷領事裁判權的企圖互相結合，純粹是偶然的事實。換句話說，撤銷領事裁判權的企圖，雖然是中國法律近代化的機會，中國法律近代化并非無撤銷領事裁判權的企圖即不會實現。縱使中國歷史上沒有領事裁判權問題，中國法律的近代化亦必或遲或早隨着社會之近代化而實現。……「何況」舊律與新法……全部合起來，新法對抗舊的內容，有拋棄了的地方，有增加了的成分，也有保存了的因子：婚姻制度，親屬關係，財產制度，和國家制度，都是保存而又更加複雜擴充的部份；關於私有財

產社會的機能規律一部分，什九是新增的——拋棄了的都是些歷史的渣滓，值不得保存的。所以中國變法只算是中國法律歷史自己的發展，並沒有棄舊律如敝屣，更不是張冠李帶。(註一六)

隨着法律制度的現代化，司法制度自亦現代化起來。這也是所謂必然的。過去我們的司法制度是附屬於行政制度之內而不是獨立的。自清末改制以來，中經民國初年屢次的變革，司法權的獨立已成爲一種常規。後來在民國十七年開始試行五權制度，司法權也爲五種治權之一，與其它四權駢肩而立。照現代政治的理論與事實，司法權之獨立行使是沒有疑問的；這一個原則實已成爲政治組織的理論中一種天經地義。在司法權獨立的大原則下，政府設立各級的法院依照法定的程序來執行國家的法律也是無可置疑的。這一套的制度應當脫離行政機關而獨立行使其職權，亦即是一反以前司法機關附屬於行政機關的制度，也爲現代政治所必備的條件。

七　仍待解決的問題

我們雖然在這幾個大前提上沒有疑問，當前的司法制度上卻仍有許多未能解決的問題。首先應當注意的在目前我國的下級法院還不曾普遍的成立。這是一個極大的缺憾。在前提上我們雖然已經認定司法機關應當脫離行政機關而獨立，但在一千三百餘縣中司法權仍然由行政機關兼理。這是不得已的，一時的變通辦法，但這是一個極大的缺憾，應於最短期內予以補救。同時，現有的法院也還有許多問題亟待解決；其中最顯明的是法院的設備與人員太不充實，以致許多案件，或則因法官的水準太低而判決錯誤，或則因爲時間的關係而使案件稽壓。多少年來案件的積壓成了司法制度上一個嚴重的問題，而尤以終審的最高法院爲最烈。按司法院所公佈的統計，自民國十七年至二十六年十年之間，除十九年和二十二年外，每年案件的收結均不能相抵，至二十六年竟達一萬二千三百八十一件。這個驚人的現象，一方面也可以表示最高法院對於下級的案件[illegible]，一方面亦可以說明現在的法院組織實不足以擔當其任務。有的人認爲上訴應當更加以限制，有的[illegible]

審後卽可予以強制執行，有的人則主張使訴訟程序簡單化。這些都是所以謀補救的方法。

此外在制度方面還有許多仍待切實研究的問題，本書只能舉例言之。例如上述的檢察制度之應否裁廢仍有各種不同的看法；自訴制度既經施行，根據數年來的經驗，人民自訴往往失之於濫（在民國二十五年度自訴告發者計有八萬二千九百九十件，而科刑者只有一萬七千七百九十八件），捕風捉影，有設法予以糾正之必要。又如巡迴審判制度雖因各級法院均設分院而未被採行，但一時地方法院尚未設立齊全，更無所謂分院，是不立巡迴審判制度之理由尙不能實現，則仍有待於補救。在抗戰期間戰區地方的法院不得不退至後方，但那裏的法權卻未可因此而淪喪，故又有戰區巡迴審判制度的規立。再如陪審制度，公證制度，在西洋若干國家中均有顯著之成績，我國應否採行，也在在需要研究設計。復次，我國人民於訴訟時時常無法延聘律師代為辯護，以致蒙受不利。政府近年來曾設立所謂「公設辯護人」制度，擇地試行，以保護人民的權益。其它如設置實驗法院以研究司法制度之改良，有關律師各項章則的改訂，訴訟費用的減輕等等，也都是實際的問題，有待於解決。

（註一）法院組織法「立法原則」第三項之說明，見謝振民，中華民國立法史，頁一二八四。參看鄭保華，法院組織法釋義。

（註二）同上，頁一二八〇至一二八二。

（註三）同上，頁一二九三。

（註四）關於我國的審級制度和訴訟制度，學者尙有許多意見。現在的趨勢大都仍認為現行的制度大都來自西洋國家的成例，未能適合我國的國情，而中國歷代本有一套的司法制度，其中亦多頗可採用之處，應當融會中西的制度而成一種「中國本位的訴訟制度」。訴訟制度現經改變，則審級制度亦須隨之而修改。從前我們之所以不惜完全模做西洋制度，一方面固由於我們認定西洋制度確較我國固有者為優，同時也是因為自鴉片戰爭以來，我們始終在改革司法制度以期其澈底現代化，藉為收回領事裁判權的根據。這個作用在近一百年來是極為顯明的。民國三十二年，中國的國際地位已大為提高，領事裁判權亦已收回，我們的審級制度是否仍照以往的，抑將予以修正，實值得從長研究。

（註五）民國初年的最終審判機關稱大理院，其設立遠在民國八年三月。那時的大理院內設有民事科與刑事科，視事之繁簡分設民事及刑事庭若干，設置院長，各庭置庭長，推事等等。在審判時採合議制，每庭置推事五人，卽以庭長為審判長。在各省區離首都過遠的地方可以

在高等審判廳內設大理分院，設民事刑事庭各一，推事或由大理院遴任，或即由高等審判廳推事兼任。國民政府於十四年七月在廣州成立之初即設有大理院，那時院長并兼理司法行政事務。民國十六年通令各級審判廳一律改稱法院，大理院亦改爲最高法院。現在規定最高法院組織的法律除法院組織法外，并有最高法院處務規程。以上沿革見錢端升等民國政制史上冊，頁六六，又頁二二一至二二二。

（註六）以上擇要敍述最高法院處務規程的內容。

（註七）謝振民前書，頁一二八六至一二九四。

（註八）例如民國二十四年全國司法會議即有關於此事的提案，見徐百齊編法律專册，頁一〇九八至一〇九九。

（註九）國民政府司法院統一解釋法令及變更判例規則。

（註一〇）中華民國統計提要，頁二一一。

（註一一）根據縣知事審理訴訟暫行章程與縣知事兼理司法事務暫行條例。此二法令俱爲民國初年的法令，後經國民政府令暫准援用。

（註一二）根據縣司法處組織暫行條例。

（註一三）以上所引各段均見謝振民前書，頁一二八三至一二九一。

（註一四）最高法院組織法第六條：「最高法院配置檢察署」；但法院組織法第二十六條：「最高法院設檢察署」。

（註一五）以上各節參看鄭保華，法院組織法釋義，第十章。

（註一六）以上兩段引自蔡樞衡，「西洋法律的輸入」，今日評論，第一卷第十期。參看楊幼炯，近代中國立法史導言，及謝振民前書。此二書正敍述各種法典起草經過時均有說明當時立法者實亦非盲目的抄襲西洋。我國的民法刑法，在邊遠地方不易適用。司法當局爲補救此種情形，也曾努力於這種地方的習慣的調查，如蒙古西藏及西康等地方，并且最近司法院并曾擬定了關於西康的特別法規，內分總則，民法，刑法，訴訟法四部份，正在經過立法程序中。

第十二章　訴願與行政訴訟

司法院內除設有最高法院外還設有一個行政法院，掌理全國行政訴訟審判事務。在我們不曾分析其組織與職權以前，先得分析我國現行的訴願制度。

一　訴願與再訴願

所謂訴願制度，依訴願法第一條的規定是：「人民因中央或地方官署的違法或不當處分致損害其權利或利益者，得提起訴願。」這種制度之用意在認定官署所爲的處分難免有錯誤的地方，以致使人民的權利或利益受損害，故特設一種制度使人民有機會請求救濟，其作用實在是切實的保障人民的權益。人民本來有法律上有請願的權利。但請願與訴願不同，因爲（一）訴願是對於過去的行政處分請求救濟，請願則是以陳述將來的希望爲主旨；（二）訴願是權益受損害的人才能提出，請願則任何人均可以提出；（三）官署對於訴願有依法受理的義務，請願則不然；（四）訴願有一定的程序，請願則無之。（註一）至於訴願與行政訴訟有何區別，後節再論。

我國採用訴願制度而有成文法，始於民國三年五月北京政府所公布的訴願條例，後來改稱訴願法。國民政府成立後，在十九年明令仍舊沿用舊日的訴願法，并略加補充，以符旣變的情形。不久國民政府制定了一部新的訴願法，於十九年三月公布出來，嗣經二十六年一月一度修正，即爲現行的法律。

訴願法的內容大半是講程序的，并經一再解釋，判例亦多，本書對於這個極端專門的題目沒有詳加分析的可能。現在只能將其重要之點略加述說。首先應當注意的是政府對於訴願并沒有特設管轄的機關，現有的政府機關，特別是行政官署，即爲訴願的管轄機關。人民覺得官署所爲的處分於他的權利有損害時即可以具訴願書

送到主管官署，這種訴願書有法定的程式，并有提起訴願時間上的限制。凡是不服縣市政府的處分的可以向省政府提起訴願；不服省政府各廳的處分的也可以向省政府提起訴願；不服省政府處分的即向中央主管部會提起訴願；不服直隸於行政院之市各局的處分的即向市政府提起訴願；不服市政府處分的可以向中央主管部會提起訴願；不服中央主管部會處分的可以向原部會提起訴願；不服五院或直隸國民政府各官署的處分的可以向原官署提起訴願。

人民的訴願到了官署之後，即須受理。如果不應受理即應附具理由將其駁回。官署對於它應行受理的訴願當予以書面的決定。這種決定如果訴願人不服，還可以提出再訴願。關於再訴願的管轄，不服省及直隸市政府決定者可向中央主管部會提起再訴願，即是上一級的行政機關；不服中央主管部會決定者可向主管院提起再訴願等等，而到院為止。（註二）由此可見訴願既經決定仍可以有救濟的辦法。

自從這種制度實行以來，人民向官署提出的訴願案件為數頗多，尤以關於商標的案件為多，對於人民的權益自為一種有利的保障，尤其是對於官署的處分可以使其處處小心，不致違法或不當。

二　行政訴訟制度

「人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願逾二個月不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟；」「提起行政訴訟得附帶請求損害賠償」。這是現行行政訴訟法的規定，這部法律確定了中國現在是採用行政訴訟的國家。

我國的行政訴訟制度萌芽於前清光緒末年。那時的考察政治官即主張採用歐洲大陸各國的制度而成立「行政裁判院」。他們的理由是：

英美比等國以司法裁判官兼行政之事，其弊在於隔膜。意法等國則以行政衙門日行裁判，其弊在於專斷。惟德與日本等國，特設行政審判衙門，既無以司法權侵害行政權之虞，又免行政官獨斷之弊，最

爲良法美意。（註三）於是這個制度的原則確定下來，一直引用至於今日。

辛亥革命以後，臨時約法一面規定行政訴訟不由普通法院受理，一面又規定設立一個平政院來管轄此種訴訟。但平政院當時未即成立。「天壇」憲法草案關於此事卻一反以前的主張而規定「法院依法審理民事，刑事，行政及其他一切訴訟。」當時袁世凱即反對這種規定，認爲不但與約法的制度不符，并且「使行政訴訟亦隸法院，行政官無行政處分之權，法院得掣行政官之肘，立憲政體，固如是乎？」（註四）袁氏的意思不過是要爲行政部門爭權，對於我國根本制度卻無成見，然而他的意見卻爲各省的都督和民政長所贊成，於是他在民國三年三月即以公布平政院的編制，而決定平政院直隸於大總統，并賦之以糾彈官吏之權。這種規定顯然是與臨時約法上的平政院不大相同的。（註五）其目的在將此權爭到行政權的範圍之內卻昭然若揭。

自從此教令公布之後，許多別的法律即相繼制定公布，平政院也組織起來。平政院直隸於大總統，由院長一人，評事十五人組織之，分爲三庭執行職務。此外并設有肅政廳，以都肅政史一人和肅政史十六人組織之，獨立行使其糾彈的職權。（註六）簡單的說來，這個時期的制度是以審理行政訴訟與糾彈官吏之權統歸平政院辦理的，但各自獨立行使此職權。審理部份分爲兩部份，其一審理行政訴訟，或由權益受害的人民提起，或由肅政史提起；其二則爲審理彈劾案件。肅政史的任務也有兩種，一爲彈劾官吏之違法濫權或廢忽職務，一爲對人民不及陳訴的事件向平政院提起行政訴訟。在平政院成立之後，工作效率相當的高，成績似頗有可觀。但是民國六年以後憲法草案之討論卻仍不忘情於行政訴訟應否獨立存在的辯爭，各議員根據西洋學理滔滔不絕，而對於當時的平政院制度運用的效果，則鮮有人注意及之，誠爲咄咄怪事。民國十二年的「曹錕憲法」則仍決定行政訴訟不獨立，但這個規定卻較富有彈性，態度經多年辯論後反成模稜。（註七）

國民政府成立後，在民國十七年十月的國民政府組織法中規定行政審判之權由司法院行使。到了二十一年十一月，隸屬於司法院的行政法院才有了組織法規，次年秋間正式成立。行政法院置院長一人，分設二庭或三

庭，每庭有庭長及評事五人。院長地位崇高，是特任官。評事之任用有法定的資格。我們爲了解其職權，最好將其職權與以前的平政院作一比較。第一，以前的平政院是兼理糾彈官吏之權的，雖則由獨立的肅政廳行使，而在國民政府之下，行政法院專理行政訴訟，糾彈官吏之權全屬於監察院。第二，平政院是直隸於大總統的，而行政法院則屬於司法院。第三，平政院不許可再審，行政法院雖也是初審而同時又爲終審機關，但在法律規定以內許可再審，惟不能上訴或抗告。第四，平政院不受理損害賠償之請求，而由普通法院管轄，行政法院則受理之。第五，平政院對於人民控告中央或地方官署的案件可選予受理，行政法院則一切案件均須經過再訴願的程序才能受理。現在的行政院卽依照着行政訴訟法審查各種案件。它所處理的案件爲數幷不太多，較之普通法院瞠乎其後，但近年來也有案件積壓不能完結的現象，此一點可從各種司法統計看得出來。

三　現制的問題

行政訴訟制度自清末以來孕育至今已經成了一種固定的制度。過去我國的論法制者對於這種制度有激烈的辯爭，原因是在西洋國家中英美法系統的國家是沒有這種制度的，他們的學者幷且有很多理由認定這種制度不足以保障人民的權益。（廿八）同時，歐陸系的國家則以爲這是一個良好的制度，行之甚久，亦見成效。我國屢次關於這個問題的辯爭均是各執西洋的一種學說以爲張本，反覆討論，一再變制。在本書中我們一直在避免以西洋學說來辯爭，故對此亦不擬加以討論或分析。不過我們要指出在二十世紀以後，卽英美等國家也漸次離開了其固有的制度而接近歐陸國家的制度，其原因不是在學理上有所變更，而是迫於事實上的要求。（廿九）我國在建制之初，雖曾徘徊於兩制之間，現在西洋的制度已經漸趨一致，我們自亦無所用其徘徊。只要我們能夠善於運用訴願與行政訴訟的制度，則人民的權益無問題地可以得到妥切的保障。

但是現行制度也有尙待商榷的地方。有人主張將評事的資格限制重加考慮，而着重在他們的行政知識與能力；行政法院應添設初級法院，以免集中於首都；或部份地取消了再訴願的限制，允許人民直接向行政法院提

起訴訟等等。(註一〇)這些都是有考慮價值的意見。上文我們嘗指出在民國初年平政院時代，糾彈官吏之權也在其職權範圍之內，在國民政府下則糾彈之責屬於五權制度下的監察院，行政訴訟則在司法院範圍以內。過去曾有一度主持糾彈官吏的監察院主張行政訴訟也納之於監察院之中。監察院說：(註一一)

按法治國家對於公務員之違法行爲，就其本身的地位而言，得提起彈劾，幷施行懲戒；就其所屬之官署及人民之關係而言，其行政行爲得取消之，使不發生法律效力。掌理後項職務者，在英美法系國家爲司法機關，在大陸法系國家則隸屬於行政機關之行政法院……我國既創五權憲法，自應將此項職權劃歸監察院掌理，以保行政與司法分立之規律。且行政審判與彈劾懲戒機關之關係至爲密切，就公務員之違法論，在同一時期可發生數種結果：行政法院應取消其行爲，監察委員應提起彈劾，懲戒委員會應予以懲戒。設監察委員因某公務員之違法提起彈劾，其違法在法律上尙未確定，懲戒委員會在審查彈劾案件，頗費時日，如經行政法院先行取消此違法行爲(行政處分)，其違法在法律上既屬確定，監察委員在行使彈劾權及懲戒委員會行使懲戒權，俱屬敏捷公正。又從行政法院之判決研究：夫行政法院之判決爲取消行政處分，其執行屬於行政機關，不執行時監察委員應隨時彈劾，懲戒委員會應隨時懲戒，使行政法院之判決在事實上發生效力。行政審判與彈劾及懲戒三者之關係，既如是之密切，其職權之行使旣須如是之敏捷，若不歸監察院掌理，任其割碎分離，其行使殆將異常滯鈍，此行政審判權應屬監察院之理由……

這一段官文書所表示的是監察院認爲行政法院應當屬於該院的理由。它最大的根據是敏捷有效。然而這個理論後來幷未被中央採納，故行政法院此時仍在司法院中而不會歸入監察院。至於此理由之是否充足，可以不予討論，因爲就目前情形而論，這個意見是不會見諸實行的。

(註一〇)管歐，現行訴願法釋義，頁五。

(註一一)以上見訴願法各條　行政院處理各種再訴願案件設有一個訴願審議委員會辦理各種的決定　[illegible]不時解釋法令上的疑義。

（註三）「行政裁判院官制草案奏摺」，見大清光緒新法令。

（註四）原文見吳宗慈，中華民國憲法史前編，頁五二至五三。

（註五）呂秉仁，「中國行政法院的沿革」，社會科學學報（國立雲南大學），第一卷。

（註六）參看本書關於監察制度各章。關於此節，參看錢端升等民國政制史上冊，頁一一五至一二一。

（註七）呂秉仁前文。

（註八）最著者為 A. V. Dicey, Law of the Constitution.

（註九）參看 Port, Administrative Law; D. William A. Robson, Justice and Administrative Law，和陳之邁，「英國憲法的兩大變遷」，清華學報，第九卷第四期。

（註一〇）例如中央政治委員會行政法規整理委員會即有人向之建議，特別是陶天南，吳紱徵[illegible]的意見書。

（註一一）監察院公報，第十九期，頁三七一及其後。

第三十一章　公務員的懲戒

一　總論公務員的懲戒

民國十七年十月的國民政府組織法規定司法院享有官吏懲戒的職權，故後來的司法院組織法卽規定該院應設官吏懲戒委員會，由此會依法掌理文官法官懲戒事宜。到了二十年六月與懲戒制度有關的公務員懲戒法及公務員懲戒委員會組織法由國民政府公布出來，到了二十一年各種中央及地方的公務員懲戒委員會先後成立，懲戒制度乃形確立。

按照現行公務員懲戒法，公務員有違法，廢弛職務或其他失職情事，都可以依法懲戒。公務員的義務，公務員服務法有詳密的規定；在此法以外，不論公罪私罪，只要公務員有違反行政法上應負的義務，都可以構成懲戒的原因。具有此種構成懲戒的原因事實，除了薦任職以下的申誡記過可以逕由主管長官行之外，其他的公務員懲戒事宜均應由公務員懲戒機關依法審議。移送案件到公務員懲戒機關者，可以是監察院（該院職司彈劾，經彈劾後卽移付懲戒，下詳），也可以是其他中央及地方政府的機關。換言之，公務員懲戒機關受理一切政府機關移送給它們去審議公務員違法失職的案件。（註一）

現在我國的公務員懲戒機關是近年來次第成立起來的，它們爲數頗多，系統各屬，頗爲複雜，司法院所屬的懲戒委員會只是許多懲戒機關中的一個而已。我們研究政府處置這個問題的原則共有兩點：（一）各種懲戒機關均不隸屬於職司彈劾的監察院；（二）懲戒機關的分類以被移付懲戒者所居的官職來決定。第二點尤其重要，以後我們便本此原則來分析各種的懲戒機關。

二 政務官的懲戒

民國二十年的公務員懲戒法規定：「（一）被彈劾人爲國民政府委員者送中央監察委員會；（二）被彈劾人爲前款以外之政務官者送國民政府；（三）被彈劾人爲事務官者送公務員懲戒委員會。」由此可見懲戒機關的劃分職權是以被彈劾者爲政務官抑事務官爲標準，而政務官中又分有兩種，其一是國府委員，其一爲國府委員以外的政務官。

什麼叫做公務員，什麼叫做政務官，什麼叫做事務官，本書後面分析我國人事制度時，當再詳述。又公務員懲戒法上面所引的一條用的是「被彈劾人」的字樣是指被監察院彈劾的人而言。但現在可以將違法與失職的公務員移送懲戒的方法初不以被監察院彈劾者爲限。上文曾說，所有的政府機關都可以將違法與失職的公務員移送懲戒機關去審議，故與其說「被彈劾人」不如說「被移付懲戒人」，因爲可以行使彈劾權者只有監察院，而可以移送懲戒者絕不以監察院一個機關爲限。

關於政務官的懲戒，所謂國民政府委員，一度是不包括五院正副院長在內的。因爲這個變革，公務員懲戒法曾經一次修正，規定選任政務官的懲戒均屬之於中央監察委員會。此處所謂選任政務官是指一切依法由中央執行委員會選任的官職，於是便可包括國民政府委員與五院正副院長；所謂中央監察委員會即是黨的機關。

選任政務官以外的政務官的懲戒由國民政府行之。國民政府用什麼懲戒機關來辦理這些案件呢？這個問題曾極費躊躇，監察院所提出的彈劾案因無機關辦理懲戒也曾屢屢提出質問。後來國民政府卒於二十二年成立了一個國民政府政務官懲戒委員會專司其事。其組織爲由國民政府委員推定委員七人至九人組織之，其中一人爲常務委員，負責辦理政務官懲戒的事宜。這個機關是直隸於國民政府的，委員均爲兼任，且與司法機關不發生關係。在其初成立之時，監察院認爲它不甚盡職，極表不滿，且向國府提出質詢，政務官懲戒委員會也予以答

覆。但後來懲戒案件漸少，亦無所謂積壓了。（註二）

在監察院初成立之時，曾提出了幾件大彈劾案，其中一件重要的是彈劾當時鐵道部長，頗爲轟動之事。後來中政會爲此事曾訂了一個補充的辦法，規定政務官的懲戒，「經懲戒機關決定處分後，中央政治會議認爲必要時得覆核之；」嗣又規定「凡經中央政治會議任命之政務官被付懲戒時，其懲戒之決定書應呈報中央政治會議。」（註三）此項決定無異是在政務官懲戒委員會之上加上一個覆核的機關，監察院對於這個決定當然深表不滿。

三　事務官的懲戒

專司事務官懲戒而隸屬於司法院的懲戒機關有兩種：（一）中央公務員懲戒委員會，（二）地方公務員懲戒委員會。

中央公務員懲戒委員會的組織，經修改過一次後，現設委員長一人，是特任官，委員九人至十一人，均爲簡任官，并且明白規定他們中間應有三人至五人曾任司法官，此外還有若干特定的資格。（註四）在初委員長是由司法院副院長兼任的，後則改爲專任制。在初委員任期與立法委員一樣，同爲二年，後來則改爲終身職。凡此均是貫澈其「司法化」的精神。（註五）地方公務員懲戒委員會分設於各省市，設委員長一人，由高等法院院長兼任；委員七人至九人，由司法院就高等法院庭長及推事中遴派三人至五人，其餘則就省市政府現任薦任職公務員中遴派，可見其中的人員均是兼任的。在抗戰軍興以前成立者已有十八省一市，可以說是相當普遍。

至於這個機關已往工作的情形，自開辦至二十七年爲止，歷年收到的案件有九百五十件，爲數并不甚多。而處在其中任事的人的意見，在行使其職權時最大的問題是懲戒機關在懲戒程序開始前或進行中，發現或認爲被付懲戒人有刑事嫌疑已繫屬法院或尚未送交法院審判者，卽應停止其懲戒程序而等待法院審判。因爲法院的

審判程序相當遲緩，故懲戒的案件也便積壓下來。上述的統計中，刑事案件即佔有五分之一左右：監察院移送過來的彈劾案佔大多數，其中也有四分之一與刑事有關，故不能開始懲戒程序，而移送其他機關先行辦理。（註六）

四 其他人員的懲戒

以上已大略述說政務官和事務官的懲戒機關。此外還有居兩種官職的人其懲戒機關發生疑問。第一是監察委員，第二是軍人。

監察委員違法失職，監察院依法也可以提出彈劾，但交什麼機關懲戒卻成了問題。監察委員保障法曾規定「監察委員之懲戒處分以監察委員懲戒委員會行之」。這個委員會卻始終不曾成立，而由國民政府命令決定監察委員的懲戒機關應爲中央監察委員會，其懲戒機關與選任的政務官正復相同。（註七）過去曾有兩次監察委員被彈劾而移送懲戒的機關即是照此命令辦理的。（註八）

關於軍人的懲戒機關一時也頗費躊躇，因爲他們的任用銓敘等等都是自備一格的，懲戒自未便與普通文官同屬一個機關。監察院初成立時，一連彈劾了許多軍人，如張學良、湯玉麟、張景杰等等。國民政府決定「現役軍人被彈劾時之懲戒機關應由中央最高軍事機關審議」，（註九）此處所謂最高機關是指軍事委員會而言，在其內設有一個軍事長官懲戒委員會，由五人至七人組織，指定一人爲常務委員，均由軍事委員會委員遴派兼任。但是這個會不能管理一切軍人的懲戒，故依照中國政治會議的決定，普通軍官佐被劾移付懲戒的案件，由軍政部及海軍部發交各該主管署司，按照陸海空軍各項法規審議，簽由該部長核定後以命令行之。（註一〇）

五 懲戒機關的系統

綜合言之，在現行制度下，懲戒機關的系統是頗爲複雜的，大要歸納起來，可作以下的分析：

(一)中央監察委員會，司選任政務官及監察委員會的懲戒。這個機關爲黨的最高監察機關，辦此事是兼任性質，非專爲懲戒而設的機關。所有的選任政務官及監察委員加起來不到一百個人，故其對象甚少。

(二)國民政府政務官懲戒委員會，司選任以外政務官之懲戒。這個機關隸屬於國民政府，是特設的，本身無其他任務，但人員則均爲兼任的。

(三)中央公務員懲戒委員會，司中央政府公務員和地方政府薦任以上的公務員之懲戒，隸屬於司法院，是一個專爲懲戒而設的機關，組成人員均爲專任。它的對象最多，構成懲戒機關中的主要者。

(四)地方公務員懲戒委員會，司地方政府委任公務員之懲戒。人員均爲兼任，附設於高等法院之中，可以說是在司法系統以內。

(五)軍事長官懲戒委員會，司軍事長官的懲戒，隸屬於軍事委員會，對象頗有限，雖爲專設機關，人員卻均爲兼任的。

(六)軍政部和海軍部（現已裁去），司普通軍官佐之懲戒，在行政系統以內，是兼辦性質的，而且所適用的法規亦與上述五者不同。

六　現制的困難

現在懲戒制度，除了軍官佐外，一律適用公務員懲戒法。這部法律之所謂公務員範圍最爲廣泛，包括了選任政務官以至委任官在內。這許多公務員被付懲戒時，其處分依現法共有五種：(一)免職，(二)降級，(三)減俸，(四)記過，(五)申誡。免職除免其現職外，並於一定期間停止任用，停止任用的期間爲一年以上。降級依其現任之官級降一級或二級改敘，自改敘之日起非經過二年不得敘進。減俸依其現在之月俸減百分之十或二十支給，其期間爲一月以上，一年以下。記過是自記過之日起一年內不得進級，一年內記過三次者由主管長官依法減俸。申誡則以書面或言詞爲之。對於選任政務官及監察委員立法委員的懲戒，只有免職一

種，其它均不適用。對於特任特派的政務官亦不適用降級的辦法，因他們的官只有一級，是無法可降的。

由此可見懲戒制度中所能處分的只有免職一項爲最重，其他均較輕微。他本是人事行政制度中的一端，但應用上則與主管人事制度的考試院完全脫離，監察院與之則有相互爲用之效。實行了十年之後，這個制度仍有許多實際問題應待研究。（註一一）

第一，是懲戒機關系統之極盡分歧之能事。政府如此決定有其原因，但其結果則五花八門頗乏清晰的系統。但監察院方面則認爲懲戒機關應一律納之於該院之中，方能與其彈劾權相呼應而成一完整的監察權。「監察權之獨立，應備彈劾懲戒二種權能，苟缺其一，即有礙監察權之獨立。」（註一二）但在司法方面看來，則「現代各國的懲戒制度已一致趨於司法獨立化的途徑，懲戒行爲與刑事審判已無性質上的差異，」（註一三）故主張懲戒機關應統一於司法院之內。也許是由於這些不同之主張，故懲戒機關現在如是的紛歧。

第二，現行懲戒制度能力的薄弱也是一個值得考慮的問題。國家費如許的力量，彈劾懲戒，而其最大的處分不過免職與停止任用而已。這種輕微的處分是不足以防止貪婪之發生的。因爲我國政治上貪污的行爲尙相當的多，澈底澄清吏治的有效辦法許多人均主張採用「刑亂用重典」的原則，這種需要繁複的彈劾懲戒制度是不足以達成其任務的。因此在非常時期懲治貪污暫行條例中便採用重刑主義及軍法審判。（註一四）自從這種法條頒訂了之後，一般人民對於懲戒制度之觀感均似乎認其太輕微，太遲鈍，太繁複。如何可以使懲戒制度適合當前中國的環境的需求，如何可以使其能達到澄清吏治的任務，是這一部門政治設施的根本問題，否則便不免被人視爲點綴品，而主張將其毅然廢棄了。至於那些程序問題，權限問題，都不免是無關閎旨的枝節。

（註一）參看吳被徵，公務員懲戒制度；陳之邁，「公務員懲戒機關」，社會科學第一卷第二期。

（註二）監察院的質詢由委員劉投青提出，原文頗爲淋漓盡致，國府的答覆也振振有辭，均見監察院公報第十八期。

（註三）見陳之邁前文。

（註四）從前設委員十一人至十七人，其中除六人至九人外，由最高法院現任庭長推事中兼充。後來的修正將此項兼任委員取消了。

（註五）吳被徵前書，頁三三及其後。

（註六）同上，頁五四至五五。
（註七）監察院公報第一期，頁一一〇。
（註八）陳之邁前文。
（註九）監察院公報第十九期。
（註一〇）懲戒法規解釋彙刊頁五五至五六。
（註一一）吳紱徵之書與陳之邁之文均有許多問題的討論，此僅擇其大者略為敘述而已。
（註一二）見監察院公報第十九期。
（註一三）吳紱徵前書，頁四四。
（註一四）此條例在三十二年六月改為懲治貪污條例，仍採重刑主義，但不須用軍事審判。

第四部 考試權

第三十二章 考試院與考試權

一 五權憲法與人事制度

司馬光嘗說：「爲政之要，莫若得人，百官稱職，則萬務咸治。」人事的得失是政治盛衰隆汚的一個主要關鍵。這個觀點是古今中外政治家所共同具有的，而在中國歷代政治思想中尤爲顯著。它直是一種不可磨滅的眞理。因爲我們傳統政治思想對於人事如是的重視，論者遂籠統地名之爲人治的思想，與他們所謂西洋的法治的思想相對稱。但法律制度是統治人羣的方法，離開了法律制度，人類不會發明更好的方法。此在西洋國家中固然如此，在中國歷史上又何獨不然。中國的政治固是以儒家的思想爲主流，商君韓非的思想不會佔據了歷史的中心，西洋的政治思想也不會完全抹煞了人的成分。「爲君難，孰難哉？蓋莫難於用人。」「其人存，則其政舉，其人亡，則其政息。」這種說法可以用之於中國，也一樣的可以用之於西洋。中國的政治思想家不憚再三申明人在政治上的重要，西洋的政治思想家，自古代希臘的柏拉圖以降至現代，又何嘗不反覆提醒這一個眞理？

> 國家行爲所遭遇的困難的解決最易引起錯誤的方法莫過於抽象地將注意力集中到制度上面……我們不得不承認，制度不多不少是人而已。沒有一種制度可以比擬設這種制度及運用這種制度的人要高明的。政治問題的解決唯一可能的方法是組成政府制度的人。（註一）

「制度不多不少是人而已」。此處所謂制度包括一切的法律規章，政治的及其它一切的社會組織。「人類天生

是一種政治動物」，離開了便無所謂政治，因此亦無所謂法令制度。這一點是中外共同承認的，人治與法治的爭辯不過是着重點不同的爭辯，其中沒有基本衝突矛盾的道理存乎其中。

我們現在撇開這個大問題不談。此處所要鄭重指出的是孫中山先生鑒於我國注重人事的傳統，同時認定這個傳統有絕對予以保留的價值與意義，故在劃分治權的時候，特別將考試與監察二權與其它三權併立，而確定五權憲法的規模。故從某一意義看來，五權憲法的精義便是充分的注重人事，將主持人事的機構的地位與功能儘量提高，使其與其它的行政，立法，與司法的機構立在平等的地位。雖然在孫先生闡述五權憲法的遺著中，未曾強調提出這一點，我們在剖明五權憲法的精義時，這一點是應當特別提出的。

我國的選舉制度，亦即是今日之所謂考試制度，一般的說來，肇始於漢代。中間經過許多變化，但一直到清季末葉，考試的制度一直保留，而成為一種世界聞名的制度，至十九世紀中葉，且為歐美各國所引為參考，至今以考試的方法登用官吏，即今日之所謂員吏制度 (Civil Service)，已成為一種世界上通行在原則上已無商榷餘地的制度了。

孫中山先生認為在我國「歷史上舉行考試，拔取眞才，是中國幾千年的特色，」「中國考試制度就是世界上最古最好的制度」，因而主張「中華民國憲法，必要設獨立機關，專掌考試權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之後，方得有效。」(註二)同時，建國大綱第十五條也規定「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓敍資格。」凡此均說明在五權憲法的理論中，考試制度是極重要的一部份。

在此有一點應當特別指出的是考試制度與民權主義的關係。關於此點我們可以分為三個方面來說明。我國歷代的考試制度施行的結果，天下的人才，只要能夠經過科舉正途出身，都是可以在政府任官的。除了晉及南北朝門閥盛行的時代有變態外，全國的蓬戶寒士均能出為國用。公孫弘、匡衡之流都是由布衣而位至君主的宰輔。這種制度是極端平等的，因此也是極端民主的。中國歷代的政體雖是君主專制政體，為君主的是世襲的，

但輔助他的官吏，除了宦官外戚專權的例外，一般的都是經由科舉的正途出身，寒門豪戶的子弟一律平等。這種數千年積累下來的傳統使得中國的政治始終具有一個民主的色彩。現在我們要實行民主政治，這個傳統之流傳是彌足珍貴的。

但是中國的傳統考試制度是專爲政府的員吏而設的。西洋今日的情形亦復如此。民權主義的發明者對此卻有所修正。他認爲任政府官員的人固然必須有才有德有能始可勝任愉快，代表人民任議員的人也一樣的要有才有德有能，始堪參預國家的政事。西洋國家之行民主政治者，對於政府官員之選拔，固已採用公開考試的制度，但是對於議員的被選舉卻沒有銓衡。孫先生認爲這是很不妥當的，所以主張候選人也要經過選舉才能取得被選舉爲人民代表的資格。

此項候選議員之考試，實爲古今中外政制所無，而爲五權憲法之特色。推原其故，殆由於 總理夙主全民政治，對於選舉權務求擴而充之。但選舉如不加限制，則被選人之才德能力未必完全相稱，同時暨於金錢選舉，感情選舉，分贓選舉(被選舉人允許選舉人以差事官職爲酬報)等等毛病；與夫以財產限制選舉致爲資產壟斷之積弊，考試權獨立之重要作用卽在此限制濫用選舉權。遺教內有言曰：「共和時代考試是不可少的」；又曰：「倘無考試機關則無以矯選舉之弊」。此殆有感於被選舉權之擴張而發，不如此不足以收選得其人之結果也。(註三)

這種對於傳統民主政治制度的修正是極其重要的。因爲民權的擴張，故不得不設法使民權不致濫用。

人民所選舉的議員，在被選舉以後，是構成萬能政府的一部份的。英美等國由人民選舉的國會都是政府中最重要的部門，他們如果是無才無德無能之輩，政府是不能發揮其萬能的作用的。傳統民主政治的理論家不顧慮這一點，因爲他們的根本主張是政府的權力不宜擴充，而應儘量縮小，所以政府無能，毋寧是他們所企禱的。民權主義一方面要施行全民政治，一方面卻又要政府萬能，故不能不另外謀求妥善的保障辦法。此處所講的妥善保障辦法便是考試候選人，非要經過考試及格的人不能被選。由此制度的運用，將來被人民選舉出來參

加萬能政府的人員便是與政府一般員吏一樣具有才德與能的人員了。這一點補充也是所以實行民權主義及五權憲法所必須的。由以上三點看來，我們可以看出三民主義與五權憲法是有其相互連帶關係的，其中每一種理論彼此之間都是相互爲用的，割裂而觀，便沒有方法看出它全部的作用了。

二　考試機關的沿革及組織

中國中央政府主持辦理人事行政的機關在明清兩代是吏部，凡官吏之選授考績封爵等事務，均歸其主管。（註四）宣統三年，滿清政府改革，將吏部裁撤，在內閣之下設立一個敍官局，繼續辦理吏部從前所主辦的人事行政事務。民國成立後，便在國務院之下設立一個銓敍局，掌理官員之任免恩給撫卹，及文官考試等事項。當時的考試制度分爲文官高等考試和文官普通考試兩種，在舉行考試時并設立典試委員會主持其事，相當隆重。民國五年的時候，北京政府下令改制，（註五）將以前的辦法略加變更，并即根據改制後的辦法在民國五年六月舉行第一次文官高等考試，錄取一百九十四人，六年四月舉行第一次文官普通考試，錄取二百九十五人。考試分爲筆試與口試，普通考試及格後先分發學習一年，期滿成績優良的可以候補委任官；高等考試及格後先分發學習二年，期滿成績優良的可以候補薦任官。本來高等考試每三年舉行一次，普通考試則在高等考試後舉行，但這種規定并未完全依照辦理。（註六）那時人事行政的情形是倣照外國的成例以人事行政機關附屬於行政機關的，其辦理的情形，頗不能令人滿意，論者謂較之清代的吏部還不如。（註七）

人事行政成爲一個脫離行政機關而獨立行使的機構發生於國民政府奠都南京以後。國民政府在民國十七年十月公布了考試院組織法，考試院即於是時開始籌備。考試院與其所屬的考選委員會及銓敍部卻要到十九年一月才正式成立。五權憲法中的五院的規模自此以後便燦然大備，因爲其它四院是已經正式成立了。在考試院籌備的過程中有一點是特別的。考試院的職責是「選拔眞才，爲事擇人，」若它本身所用的人員均不經由考試，豈非同它設置之目的相違背？但是考試院本身也不會成立，又用什麼方法來考試呢？考試院呈國民政府的文中

說：

稱維職院職司考試，選拔眞才，爲事擇人，務蘄至當。際此考試法未實施，用人多由荐舉，用之能否各當其才，是在用之者一本至公，無涉偏倚。而職院職責所在，樹之楷模，尤應審愼周詳，期協輿望。故前於籌備期內，所有職院所用人員，均已經一度甄別考試，分別銓衡……茲者銓敍部及考選委員會，將次第成立，各方推荐及自行投效人員，爲數至夥，爬羅剔抉，固費躊躇，絜短量長，尤期公允。此時適奉鈞府頒行現任公務員甄別審查條例及公務員任用條例到院，自應依照規定資格，以爲用人之標準。惟條例祇示大綱，施行仍須要目，幷經職院議定任用實施要領六條，以資補充。同時幷組織一臨時銓敍審查委員會，所有此次銓敍部及考選委員會所用荐任以下人員，着由該會各按其學歷經歷，分別審查核定。（註八）

考試院便用這種審愼周詳的方法分別審查各方面推荐及自行投效的人員一千餘人，從中核定了一百餘人，而雇員書記也舉行過一次考試，正式錄取十餘人，我國的考試機關於以成立。（註九）

國民政府組織法關於考試院的組織規定甚爲簡單：考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試銓敍職權。考試院與其它四院一樣置院長副院長各一人。考試院組織法的規定自較詳細，也曾經數度的修正，最近一次在民國三十年八月。考試院中設兩個機關，其一是考選委員會，其一是銓敍部。這兩個機關合攏起來組成考試院。此外考試院本身設秘書處和參事處，爲幕僚機關，考試院本身還有秘書長一人，和其它院的秘書長一樣是特任官。考選委員會設委員長一人，副委員長一人，委員七人至十一人。考選委員會自身也有其組織法，規定它「掌理全國考選事宜」，此處所謂「全國考選事宜」，考試院組織法第二條規定爲考選各級公職候選人，任命的人員，專門職業人員，幷辦理組織典試機關及其它舉行考試所應辦的事項。爲辦理這些事項，考選委員會本身分設四處，各有處長一人，幷設有秘書長，秘書，視察，專門委員，編纂等人員，此外當然有科長科員，助理員等等。

銓敍部的職掌，據考試院組織法第三條的規定，掌理公務員的登記，考取人員的分發登記，公務員的成績考核登記，其任免審查，升降轉調審查，資格審查，俸給及獎卹審查登記等事項。銓敍部和行政院的各部一樣，設有部長一人，政務及常務次長各一人，其下則分設總務，登記，甄核，考功，獎卹等五個司，和一個銓敍審查委員會。部內設有參事，祕書，視察等人員，各司則有司長，科長，科員，助理員等等名目。銓敍審查委員會是一個綜合的機關，以次長，參事，司長，及有關的科長組織之，以政務次長爲主席，其任務在覆核考取人員的登記分發，其它人員的調查登記或分發，以及有關公務員銓敍的一切事項。此爲我國最高考試機關組織的大略情形。（註一〇）

三　各種考試

現行的考試法規中最主要的是考試法，典試法，監試法，抗戰發生後又有非常時期特種考試暫行條例。這四部法都是經過正式立法程序公布的，此外尚有不少的補充法規和施行細則，或由考試院制定公布，或由國民政府公布。依照現行制度，考試分爲（一）公職候選人考試，（二）任命人員考試，（三）依法應領證書之專門職業或技術人員考試。所謂公職候選人考試便是上文所提到的孫中山先生「救選舉制度之窮」的辦法，一切人民代表機關的候選人都要經過考試及格才能取得被選舉權。當時在制定國民大會代表選舉法的時候，因爲籌備不及，雖不曾限制非經考試不能取得被選舉權，但是近年以來，政府厲行地方自治，成立鄉鎮民代表會和縣參議會，便都要經過考試。然而這裏考試院方深慮一時不易普遍的辦到，故於考試以外另定一種權宜的辦法，稱爲「檢覈」，其方法是審查候選人的資格以替代考試。這種辦法現在正在開始實行中。（註一一）

所謂任命人員考試依考試法的規定分爲三種：（一）高等考試，（二）普通考試，（三）特種考試，每種之中又分爲若干類。（註一二）高等考試和普通考試的分別是一方面以教育程度爲根據，一方面以任用等級爲依歸，是和教育制度及文官制度相配合的：凡是以曾受高等教育爲應考資格而考試及格後可以取得公務員任用法

上荐任職資格的爲高等考試；以曾受中等教育爲應考資格而於考試及格後可取得任用法上委任職資格的爲普通考試。至於特種考試，則情形比較複雜，有的程度還高於高等考試，例如縣長考試，因爲其資格比高等考試更高，不能列入高等考試範圍，故祇得列爲特種考試。(註一三)有的程度雖和高等考試或普通考試相當，但是又不能併辦的，例如高等郵務員考試及初級郵務員考試，因爲郵務員的任用與普通公務員不同。還有應考的資格雖與高等考試相同，但是及格後卻只能任爲委任職的，如財政部的高考財務人員考試，或交通部公路技術人員考試中之各種高級人員考試，故也一並列爲特種考試。此外各郵務佐考試，信差考試，駕駛員考試等等，則其應考的資格又低於普通考試，故也列入特種考試範圍之內。(註一四)

在民國二十六年以前，各種考試中，只有司法官考試一類分爲初試及再試，其餘是不分的。其後考試院應各用人機關的請求，決定在初試以後仍須依以訓練，訓練後還要舉行再試，及格後方能分發任用。這種制度是二十七年後次第決定的。訓練採集中的方式。這種辦法自然較以前的制度更爲隆重周密。(註一五)

國家舉行考試是一件極隆重的事情，在每次舉行考試時特別組織典試委員會與試務處辦理。典試委員會設委員長一人，委員三人至二十一人，幷得聘請襄試委員，主持考試。典試及襄試委員大都是國內各門學術的專家，他們出題目，評閱試卷。至於試務處則是辦理考試事務方面事情的。這種機構每次舉行考試均須重行組織一次，但舉行特種考試或臨時考試時也可以不設試務處。

考試院自成立至民國三十一年年初，曾經舉行過若干次的高等，普通，及特種考試，計高等考試共錄取一千四百五十四人，普通考試錄取一千六百零八人，特種考試共錄取一萬一千一百九十二人，合計起來共計一萬四千二百五十四人。這個數目在我國中央及地方政府的公務員總數中只佔一個極小的成分，但是這種制度原則上既絕不發生問題，事實上，即在抗戰期間，仍積極推行，是每日都在進展之中的。據一般公務機關而論，它們均能竭誠的歡迎考試及格的人員到機關中任職，因爲過去的經驗證明經過這種「正途」出身的公務員在學識與能力上均是比較優良的，在各種公務機關中他們都是中堅有爲的份子。今後政府自當竭力推廣這種制度，以謀逐

漸普及於全國的政府機關。

四　銓敘及分發任用

銓敘行政是人事行政極重要的一個部門。民國十九年銓敘部成立，因為當時考試制度尚未普遍推行，故先舉行公務員的甄別審查。凡是在職的事務官，（註一六）均分別予以檢定。當時所定的標準相當寬，是顧慮到事務之進行不致因而發生窒礙。這種甄別審查歷時四載，至二十三年三月方告結束。此後即依照新頒的公務員任用法實施銓敘，所有各機關任用人員，必須塡表送銓敘部去審查，合格後方能正式任用。這種手續包括所有的文職人員在內，即是各文職機關組織法規中所定的一切事務官。這些官職有其法定的資格，不合於這種資格的人是不能任這些官職的，如果任用的機關不顧銓敘部的審查結果而任用不合於法定資格的人員，監察院所屬的審計部可以不准該機關報銷他的俸給。這種制裁是極有效的，因為他的俸給便無所由出。過去及現在一般事務官的任用都是適用這個辦法，事實上等於由一個獨立的機關在控制着整個政府的各部門，使得政府不能引用不合格的人員，以杜絕任用私人的道路。

但以上所述是一般的通例，此外還有許多特殊的情形。邊遠省份及蒙古西藏人員的任用，現在有特別優待的辦法，其用意是因為那些地方，教育比較上不如內地發達，一時不易羅致大批合於任用法上所規定各種資格的人員。同時，有的政府的職務，性質特別，也有特殊的規定。例如縣長，縣行政人員中之祕書，局長，科長的任用資格比較高，縣政府中的科員則資歷比較寬；有的則受教育時所習者必須限於某種學科，如主計人員，司法官，警察官；有的則有年齡的限制，如中央公務員懲戒委員會委員，行政法院評事，縣長，均限於三十歲以上的人等等，十分複雜，此處無從一一分析。同時，在戰爭期間，也有種種特殊的情形，故又有非常時期公務員任用暫行辦法之制定，以適應戰時的環境。

考試及格人員，照現在的制度，是分發到各機關中去任用的。這也是銓敘行政中主要的部門。這種制度的

精神是與考選制度相輔而行的，由於分發制度的實施，考試及格人員是一定可以取得服務於國家的機會。在獨立的考試機關初成立時，考試後的人員沒有機關去羅致，以致考試及格後沒有職業。現在的分發制度是矯正這個流弊的。(註一七)據最近的統計，高等考試及格的一千四百五十四人中，已有一千一百一十二人經分發任用；普通考試及格的一千六百零八人中，已有一千五百四十四人經分發任用。可見現在被分發任用的成分是相當的高。及格的人員經分發到各機關去，各機關必須接受，先行給予一個學習的機會，為期一年，期滿後便實授官職。關於這個制度最大的問題是各用人機關既然必須接受分發來的人員，各機關中經考試及格的人員一定每年加多。這自然是極好的現象。但是同時也要淘汰那些不曾經過考試的人員，否則各機關中的人員豈非每年加增，分發制度成了冗員衆多的一個原因？此外，一個機關在一年當中，有的人員離職或死亡，自然得立刻補人。然而這個時候并非分發任用的時候，於是遂不得不用別的方法覓人，而到後來又有考試及格的人分發前來，人員遂因而增添。凡此都是實際的問題，有待於逐漸的改進。

考績也是人事行政中的一個極重要的部門。人員經過正式任用後在機關中任事平日的成績若何是此處所謂考績的對象。關於這一件事情，我國現行制度有極繁複的法規，經常在實行。各機關的長官，對於他們的僚屬，隨時考核他們的工作勤惰，優劣，遲速，他們的操行是否公忠，謹嚴，廉潔，他們的學識是否勝任，并有無增進。根據這種考核的結果，對於所屬的員司分別記功或記過，嘉獎或懲處。到了年終的時候，各機關要舉行一次總的考核，即所謂考績；其對象仍然是工作，操行，與學識，其中工作佔五十分，其餘兩項各佔二十五分。經過這一次隆重的考績後，在六十分以下的不及格，六十分以上的分別予以留級或獎勵。獎勵是在八十分以上的可以晉級，晉級當然加俸；其位置已至最高級的則另有其它的獎勵方法。不及格的人，如果成績尚不太劣，可以降級減俸，太差的則予以免職。各機關在每年年終，要成立一個考績委員會辦理，分別評定分數。這一步為「初核」。「初核」的結果送到各機關的主管長官來「覆核」。各機關「覆核」的結果都送到銓敍機關去作「彙核」。這是最後一步，考績便算完成。考績是限於各機關中的現職事務官之經過銓敍合格的，并須在

該職任滿一年。其它的人員的考核稱爲「考成」，自身又另定有一種程序，可不述說。此外，近來中央黨部又訂有一種黨政軍機關人員小組會議及公私生活行爲輔導辦法，規定各機關的人員經常舉行小組會議，業務會議，學術會議等等，從此而促進公務人員的進修，檢討工作的利弊，及互相批評鼓勵。這個辦法的精神現在亦已容納於考績條例當中。

五　人事行政的改進

人事行政的重要是世界各國所已共同承認的。西洋國家中各個有其獨特的制度，我國現行的制度則是參照中國歷代的傳統及世界各國的成例而釐定的。西洋的學者，根據於他們社會的事實而演繹爲各種的理論，有的學者幷且想將人事行政變成一種「科學」，使得政府機關的管理成爲一種「科學的管理」。這門學問在當代中國也盛行一時，書籍與論文爲數頗多。(註一八)這種專門學者研究人事行政，對於我國當前的制度有許多改革的建議。例如考試門類的劃分，考試的方法，考試之應注重常識抑應注重專門智識，考試之應否兼用口試及智力測驗，即應否採用最新式的心理測驗方法等等，均在熱烈討論之中。又例如關於考績，現行的表式是否恰當，如不妥當有何改革的辦法？現在研究這件事情的人，有的是主張盡量採用我國的舊方法的，如唐代之所謂「四善二十七最」的方法，有的則主張採納西洋學者所發明的種種方法以求盡善盡美。凡此都是極繁複專門的討論，本書似可不必詳加論說。

(註一) Herman Finer—The Theory and Practice of Modern Government, Vol. II. p. 1163.

(註二)民權主義第六講；參看五權憲法演講。

(註三)王寵惠，「五權憲法之研究」，訓練月刊，第四卷，第四期。

(註四)「吾國吏部濫觴於西漢常侍曹，及二千石曹。東漢改常侍曹爲吏曹，掌選舉及祠祀，旋改吏曹爲選部。魏改選部爲吏部，吏部之名昉此。晉仍魏之舊，宋、齊、梁、陳、隋均無大改革。唐吏部只管文官事務。宋則舉文武職官之選敍，併歸吏部掌管。元、明、清仍設吏部，權更大。」「我國銓敍制度沿革」，銓敍年鑑，續編。

(註五)民國三年五月，袁世凱的新約法公布後，設政事堂，銓敍局即改隸政事堂之下。民國五年五月，政事堂改爲國務院，銓敍局又改歸國務院。

(註六)以上各種事實，參看錢端升等，民國政制史，上册，頁二四，三二至三八，一二一至一二三，及一八六。關於法令方面敍述均較此處爲詳。

(註七)「中間袁氏當國，曾有銓敍局之設置，但其系統係直屬於國務總理之下，大總統個人之意志，得隨時左右一切，此當日行政首長總攬政權所應有之現象，以示君主時代之吏部，且不及遠甚。」銓敍年鑑，正編，序，頁一。

(註八)見考試院月報，第一期，頁六四至六五。

(註九)銓敍年鑑，正編，第五編，頁三。

(註一〇)考選委員會組織法及銓敍部組織法均曾於民國三十年八月修正。以上所述是根據於修正後的規定而寫的。

(註一一)縣參議員選舉條例規定「縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人試驗或檢覈及格者，得被選舉爲縣參議員；」鄉鎮民代表選舉條例也規定「縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮民代表候選人試驗或檢覈及格者，得被選爲鄉鎮民代表會代表。」考試院根據於這個規定便分別制定縣參議員考試條例及鄉鎮民代表考試條例。以上四法均在民國三十年間由國民政府公布。此外，政府現在所擬的省參議會組織條例草案，考試院也主張須經過考試或檢覈才能取得被選舉權。這件事情曾醞釀了許久，民國二十三年的全國考銓會議及三十年的中央人事行政會議對此均曾加以討論。但是輿論方面對於此事頗有相反的意見，他們不是不主張候選人考試而是認爲(一 國民大會代表，和(二)政府公務員，均尚未完全經過考試，不宜單獨對於地方人民代表機關開始實行。這種意見在國民參政會和各省的臨時參議會中均曾有所表達。行政院對於此事也深慮事實上一時不易做到以致省縣各級的人民代表機關不易組織，而妨礙地方自治的推行，故後來訂有一種補充辦法，大致是在特殊情形下，可以先當選再來審查資格。

(註一二)各種考試之分類，考試法幷未規定，是由考試院依事實需要隨時增減的。

(註一三)縣長考試另外有特別法的規定。其主要的內容是縣長爲「親民之官」，除了教育程度以外還須顧及其行政的經驗，故應考的資格比高等考試之純憑教育程度者爲高。近來國民參政會曾主張廢除縣長考試而對於經歷一點在任用時補充。這不失爲一種具有充足理由的意見，但政府尚在考慮是否採用之中。

(註一四)以上分析根據陳百年，考選制度大要。陳百年氏即陳大齊氏，現任考選委員會委員長，此書是在中央政治學校公務員訓練部高等科的講義。

(註一五)此種制度初用之於特種考試，是非常時期特種考試暫行條例所規定的；後來於二十八年間經中央決定推及於高等考試。見陳百年前書，頁九。

(註一六)關於何謂事務官，何謂政務官，當於後章述說。

（註一七）以上各段根據馬洪煥，銓敍制度概要。馬氏為現任銓敍部政務次長，此書亦為中央政治學校公務員訓練部高等科的講義。

（註一八）我國關於此科的專著比較大的有張金鑑，人事行政學，二冊，及薛伯康，人事行政大綱，對於西洋及中國的情形分析極詳。

第三十三章　現行官制官規

一　官制的沿革

在一個國家中官制是有關體制極重要的一件事情。我國現在的官制是從民國初年一直沿用下來的，其間甚少顯著的改變。在民國元年北京政府頒布了中央行政官官等法，其主要的內容是將中央行政官分爲若干等，計特任官以外，共有九等：第一第二等爲簡任官，第三等至第五等爲薦任官，第六等至第九等爲委任官。此爲「特」，「簡」，「薦」「委」等名詞首次出現於我國的法律。這種制度來自日本，因爲日本的官制向來分爲「親任」「敕任」「奏任」「判任」四等，而明治四十三年「高等官官等俸給令」即明白規定除「親任」官外，其它敕任官和奏任官共分爲九等，與我國民國初年的制度完全相同。這個制度一直從民國元年應用到民國十七年國民政府在南京奠都的時候，極少變更。

國民政府在民國十四年成立，也是沿用這個制度的。那時一開始便「特任」各部部長。國民政府在十四年十月公布文官官等條例，將文官分爲特等及一二三四各等，以特任官爲特等，以簡任薦任委任各官分配於各等之中，故在原則上國民政府所訂的制度與民國初年的制度沒有多少區別。即俸給制度亦大致相似，只將薪俸略爲減低，級數略爲減少而已。民國十八年，中央政治會議曾通過一種文官俸給暫行條例，是一種暫行性質的法律，「由國民政府暫准行政院轉飭所屬各部會，於不牽動各該機關預算範圍內，依照辦理，」同時「將全案交立法院制定官俸法規」。（註一）但此一暫行條例又爲二十二年的暫行文官官等官俸表所部份的修正。至於立法院則曾一再設法制定永久性的法律，幾經審查討論，迄無所成，故當前的制度仍然是以二十二年之高等官俸表爲依據。（註二）

在近數十年中，政府對於這件大事情始終在謀求改進之中。在考試院成立以前，據國民政府的一件公文容的描寫，我國的吏治情形是：

每逢一機關更迭長官，恆有大部份之官吏，隨之更動。其甚者則上自科處，下及僱員，概行變置，如疾風掃葉，無一倖免。夫政務官政策能行則留，不行則去，此爲近世國家之通例，變易頻繁，尙屬不可免之事。若事務官之頻頻更動如吾國者，在今日文明國中，殆鮮其匹也。事務官之職責，在治事耳。祇須其敏慎從公，即無忝職守，凡能盡職皆可用，初不問政策之若何，長官之誰某也……

這一段相當生動之描寫是人事制度確立的理由。後來考試院，考選委員會，和銓敘部成立後，即致力我國人事制度之確立，中央對之也屢屢有所指示。其中最值得徵引的是第五次全國代表大會宣言（民國二十四年）「第五，愼考銓，嚴考績，以立國家用人行政之本」一段，其中說：

欲使事無不舉，必須人盡其才。革命之始，諸端草創，作育之道旣不易完全，黜陟之方亦難期嚴整。今國民政府成立已屆十年，而國家一切建設，隨處需要多量之專材，各級行政機關，又非有適宜合格之官吏，懍奉公盡職之教條，無以增進行政之効率。且倖進之途，一日不塞，則抑鬱之歎一日不得而舒，因循之習長此不革，則勤能之士無由自勵，循環相應，國力人力，兩受其損，艱危之局，何由克濟？故考銓制度之完成與尊重，公務員考績之嚴格履行，實爲當前急切之需要。類而舉之，其尤要者有三：

一曰完成銓敘制度之運用　銓敘制度之獨立，爲吾國立國之唯一特色。吾國之所謂人治者，實以立嚴密之人事制度爲其要素。自古代之天官，至清末之吏部，名雖不同，均列於百僚之首，掌全國之人事。今銓敘部雖已設立，而距制度之完成尙遠。將欲登進才能，增加行政與建設之効率，所宜應於時勢之演進，逐漸減少例外之權宜，俾賢者有自獻之機，能者有保障之途，此必須全國一致，中央地方，協同努力，方能期其有効。

二曰充分發揮考試制度之効能　自古考試與學校成爲不可分之一貫制度，今之事實，亦莫不然，而制度不能盡合，方針不能一致。總理所謂教養有道，鼓勵以方，任使得法之三大方針，尚未能盡利推行。今後必須遵行遺教之決心，承中國固有制度之精神，採取各國特長，適應現代需要，以立良美完備之政制，謀作育，考試，與登庸三種秩序之相互貫連，此又必須中央地方政府一致協力以赴之。

三曰嚴格執行各公務人員之考績　國民政府成立以來，爲謀政務之迅速進行，每以一定之程期，限時日而促其完竣。證以近代新興國家建設之成規，應以此法爲最有効之推進。顧施行旣久，多無遵奉之誠，轉生欺玩之習，本大會以完成一切建設，實爲存亡成敗之關鍵，特通過公務人員貽誤國計應予處罰之原則，期政府著爲明令，使各級官吏，咸自振奮，以促一切急要事業迅速完成。

此後考試院即根據這種指示，加緊推行，力求改進，許多新的制度均次第樹立起來，雖則在法律上，在制度上，尤其是在工作的聯繫上仍不乏可以改進的地方。不過即就現狀而論，也已經相當的複雜，以下各段即將分別予以敍述與分析。

二　公務員在法律上的含義

在政府中服務的人員通稱爲官吏，我國以前的法律中也常沿用這個名辭。刑法（民國十七年公布）第十七條曾用過「公務員」的名辭，後來國民政府遂將所有「官吏」的字樣改用「公務員」的字樣。何謂公務員呢？刑法中有一個定義：「稱公務員者謂依法令從事於公務之人員」。（註三）這個定義曾經司法院多次解釋，具體地確定那一種職務包括在內，那一種不包括在內。但現在的結果卻仍頗含混，不時需要解釋，而各種法令中用這個名辭時更廣狹不同，以致迄無一個鮮明的概念，可資依據。在這種情形下，我們最好是不去勉強下一個定義式界說，因爲這是無益的。

但是我們卻可以就現行的法令作一種比較具體的分析。中國現在還沒有關於公務身分的單行法，因此沒有

方法得到一個關於公務員確切的意義，有之則在上面所引刑法的一條條文。細釋「依法令從事於公務之人員」一語，至少可以從三方面來詮釋。第一，公務員所佔的職位應當在法令上有所規定。現在政府每一機關均有其組織的法律，如內政部組織法，其中必規定該部所有的職位，如部長，次長，司長，參事，祕書，科長，科員等。第二，公務員的職位，一方面為法律所明定，從事於這項公務的人員必須經過選舉或正式任命的程序，方能成為公務員。例如國立大學的教授便不是公務員，因為教授雖為大學組織法所明定，但他們的職務是由契約（聘書和應聘書）而來的，未經正式政府任命。第三，職位雖為法律所明定，又經正式任命，但其人尚未從事於公務，仍不能視為公務員，例如退休後自然也不是公務員。專從形式上說，一個人成為公務員要經過宣誓，就職，到差，視事等等，才能說是「從事於公務」，在此以前不能稱為公務員，在退休以後也不是公務員。以上三點是純粹從法律觀點而為的詮釋，在實際上也有較寬的解釋。舉例言之，在開辦所得稅時，財政部先對公務員開徵，在一個公文書中指明（一）各級黨部及其所屬各機關之委員職員；（二）中央及地方政府及其所屬機關之職員；（三）國立及省市縣立學校之職員教員；（四）官營事業之職員；（五）地方自治機關之職員；（六）其他依法令從事於公務之人員。由此可見凡由公庫支給薪俸的人，皆為這裏所謂公務員。這個解釋是十分廣泛的。又例如中政會曾經決議，「聘任人員從事於公務者，被付懲戒時，視為公務員。」這個解釋又將聘任人員包括在內，雖則僅以被付懲戒時為限。但司法院又曾解釋，「雇員非公務員，懲戒法上之公務員亦不包括在內，」是在懲戒法上，聘任人員是公務員，而雇員則非公務員。再者，上文我們曾說，公務員退休以後便不是公務員了，但是他們如果在政府領受卹金，他們便仍然視同公務員。這是公務員卹金條例上對於公務員一種例外的規定。最後，公務員服務法第二十四條規定「本法於受有俸給之公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之」，是其對於公務員一辭之解釋是極度擴充的。以上四種公務員均是特別法上的公務員，固未可以一般公務員視之。（註四）

以上我們曾從純法律的觀點，詮釋公務員這個名辭的意義。這個問題在法律上是一個極端複雜的問題，經過

多少次的解釋，含義仍不甚清晰。近來情形尤爲複雜：例如國民參政會組織條例規定「現任官吏不得爲國民參政會參政員」。但是在民國三十年間政府執行非常時期公務員生活改善辦法之時，由政府發給公務員以平價米糧，國民參政會參政員請求也一樣發給，經國防最高委員會解釋，亦可以援照公務員之例發給。這種例子甚多，均視一時環境的情形而決定。然而上文所述法律的解釋三點則無論有多少例外情形，仍可適用。

三　政務官與事務官

抽象的解釋不如實際事實的分析清楚。依據我國現行的官制，公務員有的是選舉的，有的是任命的。在憲政時期中當然有許多職位是選舉的，在訓政時期中，照三十二年九月以後法律上，則由中央執行委員會「選任」的有國民政府主席（一人），國民政府委員（二十四人至三十六人）。五院院長副院長（共十八人）則在國民政府委員中選任。在政府中選任的官員是最崇高的，他們不須經過「任命程序」即可就職。（註五）

選任以外的官都是任命的。在任命的中間，又可以分爲兩類：政務官與事務官。何謂政務官呢？這個問題曾經多次的演變。在初的時候（民國十八年十二月）中央政治會議決議：「凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官」。那時的中央政治會議條例規定須由中央政治會議任命的官吏爲國民政府委員，五院院長，副院長，及委員，各部部長，各委員會委員長，各省省政府委員，主席，及廳長，各特別市市長，駐外大使，特使，公使，及特任，特派官吏。後來（十九年三月）此項規定曾經一度修正，將應由中政會任命的官吏減少，亦即是將政務官的範圍縮小，不過許多重要的官吏任免，經國務會議議決任命後仍須報告中政會爲「最後之審核」。再後來各種法規屢屢修正，政務官的範圍益形含混，故中政會又作了一次解釋。總之，現在所謂政務官之所以別於事務官在形式上是前者之任免須經（一）中政會議決，（二）雖經國務會議（即日後的行政院會議）議決任免，但仍須經中政會審核。若照官職來說，則現在所謂政務官包括國民政府主席及國民政府委員，五院院長，副院長（他們是所謂「選任政務官」），和立法監察兩院的委員，特任特派官吏，及各部部長，各委

員會委員長，各省政府委員，駐外大使，特使，公使，各種特任特派官吏，加上各部政務次長，副委員長，及委員。若按官等來說，則薦任和委任公務員，與不須經由中政會議決任命的簡任公務員是事務官；此外須經中政會議決任命的簡任官與全部的選任，特任官都是政務官。更籠統的說，凡是經過中政會議決任命的都是政務官。(註六)但是在戰爭期間，這種通例又有許多例外，其性質為經行政院會議議決任命的人較多，雖則從法律上他們仍是政務官，例如省政府委員便一般以行政會議通過即可呈請國民政府任命，不必再由國防最高委員會議決或審核。

政務官與事務官不同的地方，除了產生的方法一為中政會議決任命，一為由國民政府任命外，其最重要的區別是政務官被任用後亦不須經過銓敍。這種制度多少是來自西洋國家的。他們的文官制度是一切的事務官均須經過考試，但同時有若干的官職是純粹屬於政務性質的，隨政治潮流的起伏進退，在每一次政府改組之時，他們全體辭職。這種官員是不須經過考試的，亦不須銓敍的，完全沒有資格的限制。但是他們同時亦沒有一般事務官的妥實保障，和卹金及其它種種的待遇。換言之，政務官與事務官是兩種絕對不同的官職。在平時一個事務官不能升為政務官，無論他有多少年資。(註七)我國政務官與事務官之間沒有這種嚴格的區別，因為我們不是一個西洋所謂內閣制的政府，所有的政務官并不全體隨政治潮流之起伏而進退，由事務官而擢升為政務官的事例亦所在多有。故從人事制度的立場來說，政務官與事務官間的鴻溝并不太深，只是其一須經過銓敍，其一則不須經過銓敍而已。況且依照民權主義，將來所有公職候選人均須經過考試，其間的分別當更微渺。

四　事務官的類別

政務官是政府官吏中極小的一部份，最大部份是由政府任命的事務官。事務官這個名辭包括的範圍極廣，依其性質而將其區別出來是任何國家都不可少的，因為他們的職務絕不能個個相同，有的并且具有特殊性質，自然要另立標準。依現行法律，事務官分成文官，法官，外交官三大類，茲分別予以說明。(註八)

所謂文官，在現行法令中，并沒有一個明確的界說。現行法規中有若干是冠以「文官」的字樣，最著的是暫行文官官等官俸表。在國民政府頒布這個表的命令中說：「司法官，警察官，外交官俸給規定，頗爲完備，其性質與普通文官適異，似應暫仍其舊，免予變更。」可見得文官與軍官，法官，警察官，外交官是不同的。但是文官這個名辭似乎包括上文所說的一部份政務官在內，即除了所謂選任政務官外，中央及地方政府的官，上至國民政府文官長，主計長，各院屬各部的部長，委員長，以至縣政府的辦事員，都包括在內。

法官在一個法治國家中應佔特殊的地位。這是保障司法權獨立的一個良好方法。現行法令中對於法官有種種特殊的規定。這個辦法并不是因爲其它的文官不需要特別的保障，而是因爲法官職務的性質與其它的事務官大異其趣，故一切不得不爲其特別規定，諸如考試，任用，保障，薪俸等等，均各成一套。但其執行的機關則一樣的是綜攬人事行政的考試院。

外交官之所以特殊也是顯而易見的。現在我國對於外交官也有一套複雜的制度，考試，俸給，遷調等等也均與它的事務官不同。

除了以上三種官外，尚有許多其它的類別。其中最重要的一種便是軍官。他們的性質與一般事務官不同是顯而易見的，他們不但獨自有一套的制度，并且執行有關於他們的法令的機關也不是主管人事行政的考試院而是軍事委員會：他們的銓敍便是由軍事委員會的銓敍廳辦理的。此外，公務員任用法第一條明定「公務員之任用，除法律別有規定外，依本法行之。」此處所謂別有規定包括了一個極其寬廣的範圍：警察官，縣長，監獄官，郵政事務官，海關事務官，鹽務事務官，國營事業從業人員，都是有獨立的制度的。就中尤其值得注意的是郵政，海關，鹽務及國營事業各種機關的人員。以上所說的前三種，在過去一度有外國勢力在內，構成半獨立性質的機關。在此時期內，他們設計了一種極特殊的制度，多少是模倣西洋的制度而來的，經多年的實際運用，一般而論，成績尚佳，工作効率亦似乎在舊時一般行政衙門之上。雖然它們這樣特殊，對於國家人事行政的體制上似不甚妥，但爲顧全其歷史上的關係，尤其是因爲他們究有相當良好的成績，故政府也不輕於將其吸收

過來，與其它部門一律看待。何況這三種行政，情形究屬特殊，不與一般情形相同，當亦有充足理由，即證以國外，亦不乏相類的情形。至於國營事業從業人員，近年來增加的速度極快，已成爲一個極重要的部門。也是因爲他們的性質特殊，過去曾有許多特別的情形，如經濟部資源委員會所屬的廠礦，如財政部貿易委員會所屬的貿易公司，如中央，中國，交通，中國農民四家銀行，也全不一致，造成了一個極難了解的問題。有許多人主張它們應當與一般事務官一律待遇，有的人則主張予以調整，但政府至今尚未有所決定。在人事行政的範圍中，這是一個複雜而重要的問題，將來定必益趨重要。

政府中現在用了大批的「專門技術人員」，他們是「各官署之技監，技正，技士，技佐，及其他技術人員。」（註九）他們是否也視同公務員在現行法規中不易確定。然而在理論上他們也是經過考試的，且須經過銓敍方能任用。

以上我們約略地敍述了我國現在事務官分類的情形。這種分類是根據於各種事務官所擔任的職務的性質的。在一種健全的人事行政制度中，科學的「職位分類」是基礎的工作。「職位分類」可以說是人事行政制度的中心問題，在這個基本問題未曾解決以前，一切的考試，任用，遷調，升降，考績等等，都不能走上合理的途徑。所以在歐美等人事行政制度比較健全的國家，「職位分類」都成爲這種制度的根本。從前全國經濟委員會所聘請的英籍行政顧問沈慕偉（N. G. Somervell）在其所擬的「改進中央行政管見」一個條陳中曾說：（註一〇）

> 政府欲編訂文官之俸給等級及適於實際之遷升辦法，則又必待各種職務之分類，并使其互相協調，合爲一個整個有機體。如職務區分，悉能符合學理，而所任之官吏，又能才德稱任，則始足以言行政之經濟與效率矣。

但是在目前我們尚沒有「職位分類」的正式制度。民國二十八年間，國防最高委員會秘書廳的設計委員會曾經研究過這個制度之創立，但亦未見有成。不過現行的人事行政法規中，多少寓有此制度的用意，故可以說是

「職務分類」制度現在是在萌芽的時期之中。現行的法令，仔細研究起來，許多地方仍舊相當的含混，各種的設施均多少爲適應一時的需要而爲之。考試院本身對於此事也是直承不諱的。

考試權之獨立行使，無成規可循，非經過若干次之實驗與演進，不易求其完備。兼之，考政爲國家整個政治之一，與各種制度均有密切之關係。比年以來，國家多故，政治上一切設施均尚未能達到預期之階段，故考選與銓敍亦因之而未能推行盡利。（註一一）

何況人事本是政治上最棘手的一個問題，動輒牽動許多方面，而所謂人事行政的科學，現在充其量也尚在孕育，西洋的學說理論典章制度，不特五花八門，且亦多未能切合我國的國情，故過於急劇的改變是極不相宜的。這裏的問題甚多，仍有待於專門探討。

五　官等及其資格

現在暫行文官官等官俸表將文官分爲四等：特任，簡任，薦任，委任。（註一二）特任只有一級，簡任有八級，薦任有十二級，委任有十六級。每一官等所分之級是爲敍俸而定的。級愈高則俸愈大。上文曾說文官不過是許多種官中的一種，但官等官俸的制度却應用於文官以外的其它類別：外交官，司法官，警察官，監獄官，軍用文官等等也都分爲這四種等級。不過文官以外的各種類別各有其官等官俸的規定，可以與文官的等級相互比較而見其不同之點。這種區別一般而言幷不甚大，只略有出入而已。至於海關，鹽務，郵政，鐵道，電訊等機關的人員，是不照文官的官等官俸制度辦理的，各種國營事業人員也各自成一套制度，完全不同。至於軍人則是採「官職分離」之制，官是官而職是職，例如陸軍中將是官，第一軍軍長是職。這個人如不任第一軍軍長，他仍然是陸軍中將。（註一三）軍官職的俸給一般而論較文官爲低，較之關郵鹽等機關或國營事業從業人員的俸給尤相差甚遠。

公務員任用法對於各官等任用的資格，除特任官照例爲政務官無須定其資格外，均規定甚詳。每一等官有

其特殊的資格規定，合於這種資格的人才能任爲此一等官。首先應提出的是現任或曾任的官等資格，此層可分三點來說。第一，現任或曾任某一等官的人員，「經甄別審查或考績合格者」，即銓敍合格者，便能被用爲那一等的官。例如現任或曾任薦任官而合格者便可以再任爲薦任官。第二，現任或曾任某一官等最高級的官三年以上，「經甄別審查或考績合格者」，即銓敍合格者，便可以越等而升。例如現任或曾任薦任一級三年以上的官可以升爲簡任官，但應從簡任八級起。第三，曾任政務官二年以上的官可以任爲簡任官。例如曾任部的政務次長二年以上的官便可以任爲簡任官。這是公務員任用的一種資格：即根據於其現任或曾任的官等。

考試取士本來是公務員取得任用資格的「正途」。現法規定「經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及格者」可以任爲薦任官；「經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格者」可以任爲委任官。關於此有數點應當注意的。第一，簡任官的資格是不能用考試的方法取得的。第二，儘管考試取士是最終的目標，在目前情形之下，考試任官只是任官許多資格中之一種。第三，即在少數考取的人員中，過去也有不曾被機關任用者，故政府不憚三令五申，令各機關對於「薦任職委任職公務員應就分發之考試及格人員儘先任用」。(註一四)此種畸形的狀態近年來已顯有改進。這些都是在草創時所遇到的困難，將來定能逐漸推廣。

教育程度與學歷也是任官的諸種資格之一。公務員任用法規定「在學術上有特殊之著作或發明經審查合格者」可以作爲簡任官之資格；「在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作經審查合格者」可以作爲薦任官的資格；「在教育部認可之專科以上學校畢業者」，可以作爲委任官的資格。

對於國家或國民革命有勛勞在若干年以上者也可以作爲任官的資格。現法規定「曾於中華民國有特殊勛勞，或致力國民革命十年以上而有勛勞，經證明屬實者，」可以作爲簡任官的資格；「曾於中華民國有勛勞，或致力國民革命七年以上而有成績，經證明屬實者」可作爲薦任官的資格；「曾致力國民革命五年以上而有成績經證明屬實者」，可以作爲委任官的資格。關於對國家有勛勞一點是顯明的，似無多加解釋之必要。關於致力國民革命一點，在過去曾引起了若干疑問。有的人以爲在訓政時期以黨治國，服官的人應完全是黨員。對於

這種主張，國民政府并未採納。民國十六年國民政府的訓令說：(註一五)

政府用人，在不妨礙黨權範圍以內，不拘有無黨籍，選擇錄用，俾所學所用，各効其長，則人無棄才，政可具舉。

中央執行委員會後來接到南京特別市黨部呈文，主張「嗣後用人先儘黨員任用，裁員先儘非黨員裁減。」中央的批示是：「黨員與非黨員能力相等，應照所請辦理，」由國民政府文官處函各機關遵照。(註一六)孫中山先生曾透切說明黨治的意義為：(註一七)

所謂以黨治國，并不是要黨員都做官，然後中國才可以治，是要本黨的主義實行，全國的人遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國并不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國。

同時政府的政策是一方面在用人之時，「以其在黨內革命歷史為原則，以未嘗有反革命之言論及行動及忠實覺悟份子為首斷，」(註一八)一方面則通令「應由該管長官，督促研究黨義，隨時介紹入黨，使為預備黨員。」(註一九)如此辦理政府希望能兩方兼顧。

衡之以黨治國的原則，事務官固不一定需要黨員擔任，政務官的情形則似乎不大相同。中央曾經明令「政務官應任用黨員」，這個規定是相當切實遵守的。在第一屆立法委員人選由當時的立法院院長胡漢民氏提出時，他說：(註二〇)

擬首重其人在黨之歷史，以曾為黨國効忠，在革命過程未嘗有違背黨義之言論行動，而又於法律，政治，經濟有相當學識經驗者，由院長提請國民政府任命，并須經政治會議決定，以符黨治精神。

此外，過去有許多例子說明在政務官的範圍內黨的歷史是非常重要的。在一個黨治國家中，政務官之應由黨員任之本是一個無可非議的原則，但是自國民政府成立至今十餘年來，政府始終採取人才主義，現在政府的官員中，非黨員仍然所在多有，不過對於國民革命有功勛列為各種任官的資格之中的一項而已。這一項近年來事例

愈來愈少，已不佔重要的地位。

以上各段說明了現行公務員任用法的種種規定。一個人任為政府的一員事務官，他一定須具備上述的各種資格之一，始能銓敍合格。在三十一年十一月，國民政府公布了一種非常時期公務員任用補充辦法，規定「未盡合法定資格」的人員，在相當條件下可以「准予試用」一年，如成績優良，便可認為銓敍合格；又在相當條件下，不完全符合某一種職務官等的人，也可以「准其權理擬任職務」，以便他可積其升等的資格。至於現任的人員在相當條件下也可以准予任用或認為合格，此是根據「任用從寬，考核從嚴」的原則對於公務員任用法一種極大的變通，是否相宜，論者意見亦殊不一致。不過考試是出身的正途，在考試制度未嘗完全推廣以前，自須有種種其它的辦法以延攬人才，為國家効用。經過相當時間之後，考試制度逐漸擴充，其它的資格自然便越趨不重要，到了一個階段，政府全部的公務員都是經考試而來的，人事制度便確立完全，五權憲法自亦可獲得實現。

六　各種的例外

公務員任用法適用於一般的文官。除了特任官外，還有許多種特殊的情形應當附帶加以討論。這可分為兩類來說明。

第一類包括三種位置：（一）蒙藏委員會委員；（二）僑務委員會委員；（三）各機關祕書長及祕書。法律裏沒有明說為什麼這三種位置不適用公務員任用法的規定，但其原因明顯地是由於他們職務的特殊。蒙藏委員會的委員是必須「熟諳蒙藏政教情形者」，（註二一）僑務委員會委員在法律上雖無此限制，但在政治上自應由熟諳僑情者或逕由僑胞任之。蒙古西藏以及海外各地的教育制度與內地迥不相同，另外作成特殊規定自是為適應環境而具有充分理由的。至各機關的祕書長或祕書，據一件公文書上說：（註二二）

> 查祕書職務原屬參與機要，絕少與聞普通事務，其性質與普通事務官不同。故每一機關更迭長官，獨祕

書與主官同其進退。若不分別劃入政務官範圍，或於修正官制時，酌改其職掌及任用辦法，則按照公務員任用法，一切公務員之任用，既須限之以資格，又將拘之以輪次，各主管長官又不能用其所用之人，殊不無影響於國家政務之進行，及辦事之敏活。其結果或恐於公務員任用法之施行，轉多窒礙，此則觀於日本參與官，祕書官不受文官分限令之限制，法國各部祕書室所置主任人員與部長同其進退，及美國各部院二名以內之親信祕書與機要書記官，均在特別任用之列，乃至前北京政府對於祕書任用特定變通辦法者，均非無故。

根據於過去十數年的經驗，「每一機關更迭長官，獨祕書與主官同其進退」一語，雖與日後的事實不盡相符（因爲祕書中不一定全部與長官同其進退，而祕書之外之事務官，如總務司長，庶務科長等，則一般與主官同其進退），但現法之所以將其除外的理由則是甚爲明顯的。我們不可以爲祕書長或祕書不必銓敍卽可任官是一件便宜的事情。從個人的立場而言，服官是最講究資格的，故合於事務官資格的人，雖被任爲祕書，仍隨時請求銓定其資格，而主持銓政的機關也照例准其銓敍。未經銓敍是一件吃虧的事情，將來轉官時是一樣要經過銓敍的。

第二類包括（一）派任人員，（二）聘任人員，（三）雇員。在政務官的範圍內有所謂「特派」的官員。他們與特任在字面上是有別的，雖則同爲政務官。「特派」的官員爲數不多，只中央政府有之。例如導淮委員會委員長，黃河水利委員會委員長及副委員長，國民政府救濟水災委員會一部份委員，監察院的監察使等等。他們既爲政務官自無須銓敍。此外，還有些較低的位置是「簡派」的，他們也毋須銓敍。（註二三）聘任官是官不是，頗成疑問。他們在機關的組織法規中大多是不定名額的，也不須經過銓敍。這一類的人員近來很多，如各高級機關中的顧問，參議和諮議，與各部會等的專門委員專員等等。有時聘任人員也有經中央政治會議議決的，例如建設委員會的委員卽曾由中政會議決聘任。雇員在公務員任用法上曾經提及，各機關的組織法中例有「得酌用雇員」的規定。他們的數目頗多，大都以書記爲大宗。在一個雇員支領最高薪額服務三年以上而成績優良

時，可以被任爲委任官。因爲他們屬於雇用性質，自無須銓敍或甄別。（註二四）外國人在我國政府機關服務者一律以雇用或聘任性質看待。（註二五）

此處有一個很難解決的問題，即公立學校的教職員問題。民國十九年考試院咨行政院說：「大學校長由國府任命，應比照簡任官同受甄別，至教職員屬聘任，自非官吏，當不在甄別之列。」（註二六）所以公立學校中的教職員是不必經過銓敍的；反過來說，在學校中任教職員的人，無論任職多久，其資格不能作爲任官的資格。但是十年以來，各方面對於這個問題也有許多的建議。民國三十年間政府中還有人認定我們應當以公立學校中的教職員爲公務員，并且明定其任用資格及等級。但這種建議未被國防最高委員會採納。有的人認爲教員可以不是公務員，職員卻不能不認爲是公務員，因爲職員所辦的事是教育行政，教育行政機關如教育部或教育廳的職員也是辦的教育行政，其中應無區別。然而這種意見亦尙在考慮之中。

七　司法官與外交官

在許多有特殊規定的官員當中，我們現在提出兩類比較上最重要的來加以討論：其一是司法官，其一是外交官。

司法官的官等官俸，依司法官官俸暫行條例，也是分爲特，簡，荐，委等四任的，其俸額也是照文官的而定。其它的司法人員，如法院書記官，監所職員等，都有特訂的法律規定其俸額。他們有特訂的條例規定其考試，其內容當然是特別注重法律教育與經驗。監獄官和法院書記官也有特訂的考試制度，也分高等與普通兩種。各地的地方法院并且可以請求考試院舉行承審員考試。這種種考試均曾舉行多次。至於其它非由考試出身的，現在有司法官敍補及審查資格成績辦法，詳予規定其任用方法，其內容較一般文官爲嚴。

法官所負的責任是森嚴的，一般的國家對於法官均隆其待遇，并予以切實的保障，以延攬優秀的人才。我國人才本來缺乏，能充任而肯充任法官者亦甚少，故司法人才恐慌成了一個嚴重的問題。照目前的情形而論，

法官的資格限制較普通的文官為嚴，進級較難，而待遇則反較微薄，故人事方面常感困難，尤其是普遍設立法院的今日。至於保障，則法官的保障確比較妥切。法院組織法規定：「實任推事，非有法定原因，並依法定程序，不得將其停職，免職，轉調或減俸；前項規定，除轉調外，於實任檢察官準用之。」執行這件事情的司法行政部也屢屢通令禁止濫易法官，近年來已漸著成效。（註二七）法官資格限制之嚴格，待遇之比較優裕，地位保障之確切，是司法制度的三支柱石。過去政府在這方面也曾盡過極大的力量，一切應有的法律規程大致均已完備，主管院部也在努力奉行。祇因這一方面基礎薄弱，人才缺乏，一時還不曾做到盡善的地步。

外交官在任何國家均獨成一格。這是因為他們的地位特殊，不能和在國內服務的官員一樣。在若干國家，如英國，外交官與領事官是分成兩個系統的，在中國則為混合的。（註二八）關於考試，外交官與領事官有特別的考試（但往往與其它種考試混合舉行），與別種考試略有不同，如注重外國語，外國歷史地理等。在考試制度未推廣以前，外交官領事官的任用也有暫行規程予以規定：「外交官領事官之調派，由外交部先以部令行之，並依照公務員任用法，呈請任命。」普通的官員，一般而論，是沒有任期的，但外交官領事官則不同：「外交官領事官在使領館服務，以三年為任期，任滿後得連任，調任，或調部服務；熱帶地方以二年為任期。」這種規定西洋國家亦常有之，用意在使其能夠通悉各地的情形，尤其是本國的情形。但這種規定，因為種種原因，從前並未嚴格執行，近年來則漸趨普遍。同時，一個在外服務的人一定先要「至少具有在部服務半年以上的年資，」亦即是須先在國內有相當服務經驗方能出國任事。現在政府正在草擬一種比較完善的法律，規定外交人員的任用。

因為外交官領事官駐在地的生活程度大都比國內為高，因為他們要維持闊綽的場面，以壯國際觀瞻，因為他們負有與駐在地的各界聯絡感情，廣事酬酢，所以他們的費用要較國內為高。然而照外交官領事官俸表的規定，他們的薪俸要較國內同等同級的官為低，例如國內簡任二級支六百四十元，而在國外則只有五百六十元。但除正俸之外，他們有「出俸」，往往等於正俸一倍以上。此外，主官還有辦公費，一般的館員生活上都

有公家預備的設備。在國內貨幣與外國貨幣變動甚大的時候，他們的薪俸辦公費等一律均是以官價折合計算，故數目是相當固定的。在外國貨幣貶值，物價騰貴之時，自亦有其它補救之方。

八　俸給制度

在一件公文書上，考試院認爲「古人制祿必使足以代耕，此就養廉而論；養廉之外，尙有一義，則爲待遇公平，故俸給制度宜與政治經濟社會情況相適應，而其所以爲高低異同之準則者，更須求其合理。」(註二九)俸給制度之爲人事制度中的一個核心問題，確爲古今中外的定論：

> 查國家設官分職，按其資歷，依法任用，逐年考績，循序晉升，必須有適當之酬庸，方能使其安心盡職，庶人盡其才，才盡其用。倘晉階過於困難，則倖進者易長夤緣奔競之風，俸給過於微薄，則才優者多存見異思遷之念，其影響於政治之隆汚，誠非淺鮮。(註三〇)

我國現行的俸給制度，以文官而論，仍是根據於民國二十二年的暫行文官官等官俸表。這個制度，上文說過，多少是沿襲民國初年的制度而來的，「施行以來,就經驗所得,應行改進之點頗多，各種單行官等官俸表亦有同然，而官俸法迄未制定。」(註三一)按照這個制度，文官除特任官外，分爲簡任，薦任，委任三等，簡任分爲八級，薦任十二級，委任十六級，每一級有其俸給的規定。委任十六級敍俸是自五十五元起至二百元。自第十六級至第十級每級晉五元；自第十一級至第四級每級晉十元；自第三級至第一級每級晉二十元。薦任是自二百二十元起至四百元，簡任則自四百三十元至六百八十元，每一級所晉之數由每級二十元加到每級四十元。這種規定本來已較民國初年簡單，但照一般意見仍不免「瑣屑」，而且晉升太不容易，易長「夤緣奔競之風」。某政府機關計算：(註三二)

> 假定以一普通大學年齡二十五歲之畢業生，因無其它經歷，按照公務員任用法任用，從最初級敍俸五十五元，依照考績法規逐年考績，縱使成績優異，均在八十分以上，每年均予晉級加薪，計升至委任

一級，已須四十二歲（需時十七年），升至薦任一級，則須五十七歲（需時三十二年），再至簡任一級，則須六十八歲（需時四十三年）。況格於法令，絕無年年皆能普遍進級之事實。

這是一個極端的說法，因爲事實上不致如此困難，其原因在依照現行法令，一位公務員每改變一次職務，便可以晉級加俸，而在徐徐上升之時，必定時常改變職務，例如由書記官而改科員，由科員而改科長等等。同時，一位公務員更變其服務機關時，也可以晉級加俸，雖則他所任的職務不變，例如由經濟部的科長改任財政部的科長。但是如果他長在一個機關服務，職務又不常變，則晉級加薪之速度則確頗遲慢。是故近年來主張將這個制度改變的主張甚多，而一般意見則是主張將其縮短。

另外一種意見則是認爲「高級官吏的俸給過高，而低級官吏的俸給又過於低，即捨雇員不論，特任官的俸給（公費尚不計在內）已十五倍於最低級的委任官。此種高下懸殊的狀況實爲一般國家之所無。」（註三三）這種現象現在法律上雖未改變，事實上則已不復存在。在抗戰期間，公務員之薪俸曾奉政府的命令以七折或八折發放。後來在二十九年間，後方各地的物價，突飛猛漲，其中最受影響的是所謂「薪給階級」，公務員自然全體包括在內。因爲他們的俸給有法律的限制，不能隨時加增，生活遂陷於極端困苦以致不能維持之境。政府的應付辦法，一則決定他們的薪俸以及十足發放，一則是發放平價米糧。後者幾經試驗，並定有非常時期公務員生活改善辦法，予以推行。這個辦法曾經許多次修改，其要點是（一）薪給加倍發給，三十二年底是四倍；（二）供給每個公務員米糧；（三）發給公務員生活補助費；（四）組織各種公用的設備，如宿舍，食堂等等，供給日用必需的物品。自從這個辦法施行以後，低級與高級人員的差額已大不如前，政府用於一位雇員的總額與用於一位簡任官相差不多。這雖是一時的變通辦法，但是已將高下級的公務員的待遇差額大致泯除了。

除此而外，現行官俸制度還有許多問題。在文官的範圍以內，中央政府各機關間的公務員待遇不平，例如一個部的祕書最高爲簡任三級（月支六百元），在國民政府的祕書則可敍至簡任一級（月支六百八十元）。此種例子甚多。在中央政府與地方政府間，也不平：縣長僅等於中央政府的一個科長。以文官與其它官職比較，

現行俸給制度也儘有成問題的。軍職人員的待遇比之文官相差甚遠。因爲他們的數目極大，普遍增加待遇非國庫所易負擔，故有主張限制文官待遇改善的。文官與具有特殊歷史的海關郵務鹽務等機關（特別是國家銀行）比較，則文官的待遇，尤其是在抗戰期間，又膛乎其後。如果我們以「待遇公平」爲確定俸給制度的原則，則現在有待於改進的地方是很多的。

九　服務規章

以上我們所討論的均是所謂官制。玆再進而論官規。在一位公務員就職時即宣誓曰：

余敬宣誓：余恪遵　總理遺囑，服從黨義，奉行法令，忠心及努力於本職，余決不妄費一錢，妄用一人，幷決不營私舞弊，及授受賄賂，如違背誓言，願受最嚴厲之處罰。此誓！

經過這次宣誓之後他便擔負了最森嚴的責任。政府爲「刷新吏治」起見，更定了許多法規，詳細規定公務員服務的種種法條，其最要的是民國二十年的官吏服務規程，後來改爲公務員服務法（民國二十八年十月公布）。此外還有許多普遍的或局部的法條。爲便於敍述起見，玆爲綜合分析如下。

（一）關於就職。公務員服務法規定「公務員接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職；但具有正當事由，經主管高級長官特許者，得延長之，其延長期間以一個月爲限。」政府對此又曾制定許多單行法規，如簡任人員，駐外使領人員，司法人員等等的就職規定。

（二）關於辦公時間及請假。「公務員辦公應依法定時間，不得遲到早退；」「公務員未奉長官核准不得擅離職守」；「公務員除因疾病或正當事由外，不得請假。」此外有許多補充法規，如政府職員給假條例，政務官請假條例等等，均極詳細。

（三）關於操守。這是一個重要的部門，法令森嚴，如說「公務員應恪守誓言，忠心努力；」對於「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務；」「有絕對保守政府機關機密之義務；」他們「應誠實淸廉，

謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶游賭博，吸食烟毒等足以損失名譽之行爲；」「不得假借權力，以圖本身或他人之利益，幷不得利用職務上之機會，加損害於人；」他們在「執行職務應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」

（四）關於禁令。現行法律規定「公務員不得兼任私營商業之經理，董事長，或相同之職務；」「公務員不得經營投資事業」；「對於屬官不得推薦人員」或向「關說請託」；「不得收受任何餽贈」等等。（註三四）

除了上述四點外，還有兩個大問題：貪污與兼職。關於公務員貪污，政府曾一再申令，如「刷新政治令」，「整飭官常令」，「誡諭全國官吏令」，「嚴禁貪婪令」，「澄清貪污令」等等，爲數甚多。遠在民國十九年三屆四中全會即決定令政府「由立法院另訂貪贓懲治法，規定凡官吏收受贓賄，或侵蝕公款在金額若干元以上查有實據者，由國民政府按非常程序，處以無期徒刑或死刑，併查抄其財產。」（註三五）此項法律在二十八年抗戰發生後才制定出來，名爲非常時期懲治貪污暫行條例，後來改稱懲治貪污條例，規定極嚴，所有貪污案件一律施用「刑亂用重典」主義。關於這個中國政治上幾千年來的大患政府現在是在極力剷除中，在法律上可以說是已經燦然大備。（註三六）

兼職的問題是一個比較實際的問題。公務員服務法規定「公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務，其依法兼職者，不得兼薪及兼領公費。」遠在民國十四年，國民政府即已制定兼職條例，規定「凡服務於政府機關人員，不論等級之高下，均以專任爲原則，」如呈准上級機關特許後，也只有兼職，不能兼薪。此項原則在十七年時經政府通令修改爲「政務官不得兼薪，事務官不得兼差。」三屆三中全會又規定（一）中央官吏不得兼任地方官吏，（二）各院部會官吏不得兼任其他院部會官吏，（三）各省市官吏不得兼任其他省市官吏。政務官雖可兼差，但不得違背這三條原則，事務官則一律不許在機關之外兼職。（註三七）在抗戰期間，國防最高委員會對於兼職兼薪亦有所規定，其精神已容納於上引公務員服務法一條中。

公務員任職以「專任爲原則」委實是不易的定理。但是無論那個政府均不易求其澈底貫徹。這個理由是政

府各部門的工作，在現代日趨繁複，分工日趨細緻，而無論如何分工得合理，彼此相互關聯的地方是很多的。爲使得政治的設施能夠合拍，事前政府內部的「聯繫」是必須的。而達到這個目的的一種比較有効的方法便是使得一件事情各有關部門的人員能夠經常聯繫，有時便要採取使他們兼差的方法來達到。例如計劃邊疆的建設，專設一個綜合的機構以總其成，是一個方法。但是這個綜合的機構不能與各有關部門脫節。所以最近行政院的邊疆政治建設計劃委員會便是由內政，經濟，教育等部，蒙藏委員會，衛生署的人員組成的，而以行政院的代表爲主任委員。又因邊疆與黨務也有關係，故又有中央組織部的代表在內。因爲這件事情是相當專門的，故不能不以主辦的高級事務官擔任，而不使由政務官擔任。這不過是一個極小的例子。所以我們雖然一方面認定專任是一個原則，但也不能不同時明瞭兼任也有理由，關鍵在如何可以順利運用。現在法律上有許多法定的兼職，并非是立法者故意打破這個合理的原則，其中是均有其政治的作用的。至於兼薪早爲法律所不許，而兼領辦公費，交通費等，也以一種爲限，并不成爲十分嚴重的問題。

(註一)引自國民政府對行政院的訓令。

(註二)以上所述，根據錢端升，「論官等官俸」，行政研究，第二卷第二期。

(註三)第十條第二項。

(註四)以上一段根據趙鳳喈，「公務員的侵權責任」一文，載社會科學第二卷第三期。司法院曾解釋「公務員係概括名稱，所有職官吏員，及其它依法令從事於公務之人員，均應認爲包括在內，」第八九三號解釋。

(註五)即是說，國民政府不必發布命令任命某某人爲某院院長等。這些官職「雖目前在制度上爲中央執行委員會選任，不經任命程序，[故]其性質不同於一般事務官，亦與普通政務官有異，」見中國國民黨中央執行委員會政治會議行政法規整理委員會報告書（以下簡稱報告書），官規類頁一。這是民國二十二年二月設立的一個委員會專門研究全國各種官制官規的整理。經二十二個月的努力，成立整理案二百二十六件，寫成一部極龐大的報告書，內容極爲豐富，爲不可多得的材料來源。但它的整理結果，「因種種關係，什九尚未見諸實行。」當時主持此事者爲戴傳賢、宋子文二氏。

(註六)以上所舉各事，參看民國二十一年八月十二日國民政府「規定五院院長副院長之[illegible]機關令」，及行政院「政務官之解釋及其懲戒程序令」。關於此一複雜問題之論文有張銳，「現行考銓制度的檢討」，行政效率第三卷第四期，及陳之邁，「公務員懲戒機關」，社會科學第一卷第二期。同時參看陳之邁，「中國的官」，社會科學第一卷第四期。

（註七）一九四二年二月，英國首相邱吉爾（Winston Chnrchill）改組內閣，以陸軍部常務次長（事務官）任爲陸軍大臣（政務官），爲一創例，一般論政者以此爲一極大膽的行爲。

（註八）考試院組織法規定考選委員會掌理「關於考選文官，法官，外交官，及其他公務員事項。」銓敍部組織法規定「銓敍部掌理全國文官，法官，外交官，其他公務員，及考取人員之銓敍事項。」

（註九）技術人員任用條例第一條。

（註一〇）轉載行政效率第二卷第八期。

（註一一）二十五年考試院報告。

（註一二）「官等」又稱「官階」。現在人事行政機關對於這種制度，有改革的建議，其大要爲將現行制度簡單化，但尙未成爲事實。

（註一三）近年考試院在擬議將文官也分爲官與職，如簡任官爲官，常務次長爲職，但尙未見諸法律明文。

（註一四）公務員任用法第十條。國民政府二十年訓令：「各機關對於第一屆高等考試及格人員，以學習分發者，應從速派定工作；其以實授或試署分發者，尤應儘先設法授補。」二十一年又訓令：「對於第一屆高等考試及格分發人員務須依照規程，分別任用，以重銓政。」見銓敍年鑑續編，頁二一五。第一次全國考銓會議，中央大學提出一個更澈底的案說：「以後各機關任用新人，必須儘先調補曾經正式考試錄取者，凡未經正式考試錄取而被任用者，除政務官或有特別規定職務外，一律不予銓敍。」全國考銓會議彙編，議案類，頁六五。但在初分發仍有困難，見二十四年考試院總報告。

（註一五）見銓敍年鑑續編，頁二一二。

（註一六）見中華民國法規彙編第三編，頁一〇一九。

（註一七）「黨員不要存心做官」，總理全集第四册。

（註一八）國民政府訓令。

（註一九）國民政府訓令。

（註二〇）十九年十月二十四日中央政治會議第一六〇次會議決議。

（註二一）蒙藏委員會組織法第三條。

（註二二）報告書（見註五），官制類，頁一。

（註二三）國務會議議決，見銓敍年鑑續編，頁一七〇。

（註二四）銓敍部的解釋，見銓敍年鑑續編，頁一七二。

（註二五）考試院通令：「查外國人在中國各機關充當公務員，自屬雇用或聘任性質，不必予以甄別。」

（註二六）銓敍年鑑續編，頁一七〇。

（註二七）民國二十一年司法行政部即有兩道通令，其一說：「查司法官吏，職務既極繁重，俸給又復微薄，其平日何能安心供職者，原以任用案有標準，更調不甚頻繁。乃近頃以來，各該管長官，下車伊始，動輒率請更調多人，即令所求惟賢，然賢才只有此數，亦應分配於各地，不應偏集於一方。倘或不盡出於公，則攀援蹊徑，其流弊更不可勝言，徒使躁進者夤緣奔競，有玷士風，愿謹者得失縈情，無心職實。若復遷調頻數，視法院如傳舍，耗資財於道途，匪惟遷地未必盡良，抑於訟案進行，因而延滯，殊非本部愛護法曹之本旨也。嗣後各該管長官，對於所屬各員，除有辦事不力，聲名平常，以及人地確係不宜者，應據實揭報以憑核辦外，不得無故呈請更調，以示限制，而資保障。」

（註二八）英國人也有主張將其混合的，Harold Nicolson 即如此主張，見其所作 "The Foreign Service," in William A. Robson (ed.), The British Civil Servant, Ch. 3., pp. 61–63。

（註二九）考試院提出於九屆九中全會報告（民國三十年十二月）。

（註三〇）財政部向中央人事行政會議所提「請將暫行文官官等官俸表等級修正縮短以利施行案」。

（註三一）同註二九。

（註三二）同註三〇。

（註三三）錢端升前文。

（註三四）均見中華民國法規彙編第三編。

（註三五）同上第二編，頁六一。

（註三六）參看張純明，中國政治二千年。

（註三七）中華民國法規彙編第三編，頁八。

第三十四章　人事行政問題

一　人事行政機構

我國的人事行政制度現在可以說是仍在草創時期，中間還有許多尚未能解決的問題，有待於探討。

我們不妨自機構問題開始。現在中央政府主持人事行政的機關是考試院（考選委員會和銓敘部）。依照五權憲法的精神，它獨立行使考試權是既定的原則。在行政部門中，中央有行政院及各部，在各地方有省市政府和縣市政府。人事行政的機構應否也在地方上設立地方的機構呢？在過去的情形，中央政府是委託地方政府辦理的。現在的問題是應否在地方上單獨成立機構。考試院在向五屆九中全會的報告（民國三十年十二月）說：

> 吾國地域遼廣，登進紛歧，各省市常自由舉行考試，詢察既不及周詳，即依法質詢，補救亦難期劃一。良以地方責無專司，勢將疏漏。而近年高等或普通考試，舉行次數劇增，分區常在十處以上。各地試務，多委託教育行政機關或其他機關辦理，原屬一時權宜，職責每多牽掣。尤以縣公職候選人考試，創行伊始，因縣鄉區域之廣，應考人數之衆，如僅由中央考試機關兼籌遙制，竭蹶固屬堪虞，即臨時委託施行，因應亦恐難妥洽。查清代地方考試，分省設有學政，代表中央常川主持。美國亦劃分試區，分設考試委員會。是分區設立考試機關之制，中外歷有成規。爰擬倣照銓敘分處成例，分區設立考選處，以便於試政普及之中，收試權統一之効。

這是考試院當局所擬議進行的一件事情。上引一段中提到銓敘分處成例。原來銓敘機構，也只有銓敘部一個，後來因為「有鞭長莫及之感」，故有各省「銓敘委託審查委員會」的辦法。再後來，考試院又將全國劃分為

區，每區包括若干省，在每一區內設立銓敘處，作爲銓敘部的分機關，現在已設有四處。但是「積年餘之經驗，各處轄境太廣，困難滋多，」所以又擬在設有審計處（即監察院審計部在地方上的機構）省分，「一律增設銓敘處，期使用人與用財兩大根本制度，互相配合，平衡發展，且收聯絡之效。」（註一）現在的銓敘處是專對委任人員而設的，薦任以上人員仍須由中央銓敘部銓敘。由此可見職權之劃分是以其對象官等的高下爲定的。

以上所討論的一個問題可以說是縱的問題。此外，還有一個橫的問題，即各機關中辦理人事行政的機構與考試院的關係。每一個政府機關中都有它的人事行政事務，大的機關如交通部（包括全國鐵路，公路，航運，驛運，郵政，電政員工）或經濟部（包括所有的廠礦員工）都在一百萬人以上，其事務的繁劇是可想而知的。即最小的機關，對於本身的職員，也有人事行政的事務可辦。在過去一般機關辦理這種事務均由「總務」部份兼辦。近年以來，一方面由於各方面的提倡，一方面由於實際的需要，若干機關中便有專管人事的機構產生出來：有的部（如交通部）便有人事司之設，有的則稱爲人事科，課，組，股，室等等，名目繁多，國營事業機關內也有類似的組織，如中央銀行的人事處等。二十九年，中央根據考試院的請求，通令各級政府機關，依其事實需要，設立人事管理機構。三十一年九月國民政府復制定公布人事管理條例，規定各級政府機關應設立人事處，人事室，或人事管理員，辦理本機關的人事案件，如本機關人員的銓敘考績等等。人事管理人員由銓敘部指揮監督，但仍秉承所在機關主管長官依法辦理其事務。人事機構之設置及其員額由各機關擬訂送銓敘部審核。人事主管人員之任免亦由銓敘部依法辦理。根據於這個體制，人事行政機構多少有些像主計機構一樣帶有多少「超然」的性質，一律由考試院銓敘部予以指揮監督，雖無直接對銓敘部負責的規定，其含義正是大致相同的。事實上自此條例公布實施後（先中央機關，次及地方機關），中央及地方政府機關便遵照成立起來，或則將原來機構改組，或則添設，已成爲一種全國性的系統。

二　職位分類與官職劃分

現行的官制尚有許多不易解決的問題。官制改革的一個方法是實行「職位分類」，上章已經提到。這個方法有許多好處：

（一）每一職位所需之智識經驗及其所任之職務，既有明確之規定，則考試標準即易厘定，因而錄用人員，均能勝任愉快。

（二）同等同職同級之人員，在政府任何機關，其工作，責任，資格，報酬，均無不同，待遇平等由此實現。

（三）公務員之待遇既無不平之感，其工作興趣與効率，均可提高。

（四）晉級升擢既有一定程序，遷調亦爲職務性質所限制，則人必努力職守，以求上進，不作見異思遷，投機取巧之行動。

（五）職位之任務，既有客觀之標準，則考績之施行，較易得有切實之結果。

（六）政府任何機關之任何職位，其任務既有明確之規定，則閒職冗員勢必不能存在，而各機關相互間之職務，不致有重複衝突之弊；

（七）歲計及審計機關，對於政府預算之審核與統制，由此獲得詳盡確實之根據，則國家公帑，不致虛耗。（註二）

然而政府所屬的人員如是其衆多，職務如是其紛歧，這一件艱鉅的工作，雖然理論上無可置疑，事實上則仍有待於詳細的調查與研究。（註三）

改進現行官制比較上確切可行的辦法是官與職的劃分。這個辦法是我國古代所已有的，現在的陸海空軍也在應用，不過現在的公務員不會採用而已。

我國古代，設官與分職并重，官與職原不相混，官則有公，卿，大夫，士之別，職則視其所掌之職務而命名各殊，如大司馬，小司馬，大行人，小行人，典瑞，典同之類是。近代政治進化，官職之分更爲明晰，即如我國陸海空軍，亦以將，校，尉爲官，軍，師，旅長等爲職。獨文職公務員，僅有任職之規定，而無任官之法條，在制度上，殊欠完備……補弊救偏，似宜將官職劃分，士子之從政者，凡經考選及格，均得任官，但不必人人任職。僅任官者只給以較低之月俸，任官併任職者，始益以相當之薪資，俸之高低，依其官階，薪之多寡，視其職務。離職者仍得有官，官有官守，支俸而不支薪……（註四）

這個辦法的用意極爲明顯：一蓋官者官階之意，亦即資格之意，必先知其資格之高下，然後可按其資格以定任職之大小。」（註五）這個辦法是對於現行文官的制度一個大的變更，中央主管機關的意思是先從狹義的所謂文官推行，因爲軍職人員是早已實行了的，而其它司法官，技術官，外交官等特種官吏，各有其特殊的辦法，故不分門別類，而自成一格。

考試院根據這個辦法的原則，曾擬定種種法規，但現在尚未施行。我們如要明瞭這個改革的用意，最好是將這些草案的內容略加分析。首先我們將文官官與職劃分，便須將官與職分別規定。考試院所擬的一個比較澈底的辦法是以現在的特任，簡任，薦任，委任爲職，各定其資格。至於官則分爲五個等級：（一）特等文官，是最高等級的文官；（二）一等文官，分三級；（三）二等文官，分三級；（四）三等文官，也分三級；（五）特種文官，係指司法官，技術官等等而言。特等文官可以任特任職；一等以上文官可以任簡任職；二等以上文官可以任薦任職；三等以上文官可以任委任職等等。由此可見是將官與職各分爲若干等級，然後再定一個詳細的官職等級對照表將其配合起來。簡單說來，這便是官職劃分方案大體的內容。因爲這個方案還在討論研究之中，詳細的內容可不加以分析，但原則上是已不成問題的。

三　冗濫與流品問題

論我國政治情形的人常常說當前的人事問題是如何的嚴重。在人事問題一個名辭當中，論政者包含了許多種意義，也有許多不相同的見解。這些實際的問題以及其解決的方法都是主持人事行政的機關和研究人事行政的學者所應當深切注意的。茲擇其較重要者略加分析，以見其梗概。

一個現代的政府是一架極繁複的機器，它日常所處理的事務不但在數量上極大，在質量上也在在影響到人民的權利義務，乃至於國家民族的前途。爲了辦理這許多事情，不得不延用大批的人員爲公務員，（註六）擔任各種的職務。這一大批公務員到了政府各機關去擔任各種職務之後便發生了許多的問題。第一，是他們的數目是否太多，亦即是政府究竟是否需要這樣多的公務員；第二，是這些人到了政府機關之後是否稱職，如何可以羅致更有能力才幹的人爲政府服務。

關於第一個問題，一般的意見是我國政府機關的冗濫人員很多。這也便是說，政府不需要這許多的公務人員。這個現象的造因該很複雜，其中政治的成分很高。一種造因是政府機關的設置太濫，所謂駢枝機關太多，故冗員亦隨之而增多，駢枝機關既是無事可做的，其中的人員也便成了冗員。另外一個原因是政府在實際政治上不能不多多網羅人才，但一時也不能尋覓到適當的位置或工作給他們，因此遂人浮於事，政府機關中有一批閒散人員。這一個情形一半是因爲由政府來養士是我國數千年來政治的一個傳統，用意固在收攬人才，同時也在羈縻一些人，使他們不致於興風作浪。「幾千年來的經驗告訴我們，與其講求行政效率而不養士，因而引起天下的大亂，不如大規模的養士，以求天下之苟安。」（註七）有的人主張上述的官與職區分，也以此爲理由。（註八）另外一個原因則是以官職來酬庸有功或有特殊政治歷史背景的人。這種人也擁塞到政府機關中來，其地位特別重要的，政府還要特爲設立機關，以爲網羅的方法。

若以我國地域之廣大，人口之衆多，近代政治之繁複，現在所有的公務員，與它國比較起來，不應算多。

中國的政治傳統須要養士或酬庸有功，西洋國家也不一定不必養士或酬庸有功。不過在西洋國家應付這個事實的辦法是相當嚴格地限於政務官的範圍，藉事務官的位置來達到這個目的的時候很少，就是在我國也多在聘任人員當中居多，如參議，諮議，顧問，專員之類。我國現在的問題，與其集中注意力於冗濫人員一點上，毋寧集中到一般公務員的流品之上。因為我國現代教育尚未普遍發達，人才稀少，有新學識而又有經驗的人幾如鳳毛麟角，所以政治有許多不滿意的地方。西洋國家中政府與私人企業競爭人才，甚為激烈。我國的產業尚未十分發達，這個競爭只有在若干部份有之，但政府仍有才難之歎，其根本的道理當在人才的確缺乏，供不應求。因此政府對於這個問題應有適當的對策，否則政治是不會昌明的。

對策可以有種種。一個顯而易見的是大批造就人才。在西洋人事制度上軌道的國家，人事制度多少與教育制度相配合，然後用考試的方法逐漸吸收每年自學校出來的新血液，用考績的方法逐漸淘汰已有的渣滓，如此積年累月，新陳代謝，改善公務人員的流品。同時在政府方面，用種種的方法吸收優秀人才，使得為政府服官任職成為一種良好的職業，諸如公務員的保障制度，退休制度，撫卹制度，保險制度，在在都是為使社會的俊秀蔚為國用。再則對於現在在職的人員，給予種種的機會，使其工作興趣提高，工作能力增強，不斷的訓練，不斷的學習，不斷的進步。據世界各國人事行政制度的經驗看來，健全的人事締造的方法也不外此三端而已。

四　待遇問題

原則的討論既竟，我們可以進而分析中國當前的事實。現在的考試制度與學校制度是相當能夠配合的，其配合的程度較之英美等國家且有過之。這是因為我國的教育制度比較劃一，私立的學校為數較少，所有者亦頗受政府的管制。政府過去在初辦考試之時，小心翼翼，近年來則次數較多，錄取人數也較衆。詳細具體的方法容有疑問，原則上是沒有問題的。考績制度近年來也在積極推行，經過相當時候自能收淘汰之効。（註九）

至於有關公務員的待遇，問題便比較多。我國現在的官等官俸制度有其可議的地方，尤其是在非常時期，

工作比較繁重，服務條件比較嚴峻，而俸給則比較菲薄，以致不易羅致人才。卹金制度以前有詳細的法律為之規定，稱爲公務員卹金條例，三十二年十一月復由國民政府公布公務員撫卹法，規定公務員死亡，視其情形分別給予遺族年撫卹金，一次撫卹金，殮葬補助費等等。至於公務員退休，亦有公務員退休法，規定綦詳，并可給予年退休金，一次退休金等等。至於公務員保險制度，則尚在擬議之中。但考試院對於這些問題，認爲「公務員獻身國家，服務政事，自應使其生活安定，始足以期行政效率之增進。」故主張從速確立退休制度與保險制度，使得公務員生活，

不論處常處變，身前身後，均可有相當之安定與保障，且可與上述退休制度，相輔相成。深信此項保險制度，行之十年後，在退休制度中，定可發生良好之影響，因凡正在服務之公務員，與過去有勞績而已屆退休之公務員，基於保險利益之共同霑溉，其爲國家服務之團結互助的精神，必將有所增進也。(註一〇)

公務員的保障制度也是現代國家人事制度的一個通例。我國政府對此也曾致力。民國十七年國民政府通令說：

近查各機關往往因政務官更動，而事務官亦紛紛隨之更動，不特遠大計劃，莫由實行，即日常事務亦往往因之停頓。嗣後事務官不應隨政務官而更動。

二十三年，國民政府又通令「甄別審查合格人員不得無故免職」。這是事務官保障的一種普遍規定，但沒有一部公務員保障的大法以爲更妥切的保障。(註一一)

保障的法規既未經政府正式制定，現在的情形是如何的呢？民國二十八年間，行政院曾編有「行政院所屬各部會人事概況」一件報告，(註一二)調查了內政，外交，財政，經濟，教育，交通等六部和蒙藏，僑務，振濟等三個委員會共九個單位的人事動態，分析起來，在一千一百二十七位事務官（簡任一百二十八人，荐任三百四十二人，委任六百五十七人）當中，服務期間在二年以下的，簡任人員有七十一人，佔全數百分之五五·四

七；荐任人員有一百四十六人，佔全數百分之四二·六九；委任人員有三百零六人，佔全數百分之四六·五八。由此可見服務期間在二年以下的，不論官等高下，均在百分之四〇以上，足徵變動相當頻繁。然而這種數字，假定其完全可靠，也不足以表示問題的眞相，因爲這裏面的因素十分複雜，不是呆板的數字所能全部表現的。其中最重要的一點是在民國二十七年一月一日，中央機構曾大加調整，經濟部是新產生的機構，交通部也有改組。它們的職員，前者多由前實業部及軍事委員會轉任（然塡表時卻自經濟部成立之日起），後者也吸收了大部份前鐵道部的職員。因此我們根據這種材料而言中國的官吏「五日京兆」，實缺乏事實的根據，從茲而倡議保障公務員的地位自亦不妥。

專從法律而言，現在我國公務員的保障，除上述國民政府兩次的通令外，尙有公務員懲戒法。該法第一條規定公務員「非依本法不受懲戒」，而懲戒又有繁複的法定程序。若從事實而言，則現在的政府機關中職員的保障問題，似應與其它人事制度上的問題同時解決，而考試，任用等問題似應佔先。我們一方面常聞人言謂公務員沒有保障，或雖有皇皇命令而各機關的長官不能努力奉行，而另一方面則又有人言現在政府機關中不稱職的人員很多，「尸位素餐，濫竽充數，」或說現在政府機關中的「冗濫充足，人浮於事。」這些人員大都是依公務員任用法任用的，如果我們均予他們以法律的保障，在整個人事制度的推行上反成了障礙。所以我們在推行合理的，進步的人事制度應當各方面齊頭併進，不可以執其一端而忘卻其它。主管人事行政的考試院所以不亟亟於制定保障制度，其理由殆爲有鑒於此。

五　訓練與進修

以上各節說明我國的人事制度中實仍然有許多制度未曾樹立起來，雖則一切均在籌劃之中。政府近年來所特別注意的是在職的公務員的改進，就中規模最大的是幹部訓練。這件事情發動自蔣委員長，近年以來他雖在軍書旁午之際仍始終親自主持。大規模的訓練發自早年的黃埔軍官訓練，及後來廬山及峨嵋山的訓練。這幾次

的訓練都是比較局部的。抗戰發生後數年的訓練則規模龐大得多，四年以來已遍及全國各地：

抗戰前每一訓練，或僅限於一時一地，和一個對象（各級軍事幹部），抗戰後的訓練，主要的執行機關，前後不下數十百所，地域的分佈，南迄百粵，北抵綏遠，東至閩、浙、蘇、魯，西迄川滇西康，遍及全國二十行省。訓練範圍，包括全國各部門，各級行政幹部，乃至社會事業人員。（註一三）

幹部訓練的主要目的，固在從實際中去體驗事理，同時也在解決我國的人事問題。現在各級政府的人員為數極衆，他們的流品不齊，故辦事的才具不等。我國新式教育未曾普及，這是必然的現象。為補救目前的困難，其比較簡捷易行的方法是將在職的人員，施以嚴格的訓練，以增進其才具，從而改進政治。同時，政府也想利用這個機會拔取優秀的人才，以便畀予更重要的地位。在蔣委員長「訓練的目的與訓練實施綱要」一篇講演中說：

訓練的功能，不僅在訓練而已。訓練最重要的性質，也不是為訓練而訓練，而是要寓考核人才，提拔人才於訓練之中。所以我們一面訓練，一面就要考核人才，提拔人才，使眞正的人才，能夠由訓練而得到。這個訓練的責任是什麼？就是我們要使一般受訓人員，先要能夠做人，然後能夠作事。

由此可見幹部訓練主要用意之所在。蔣委員長的這一篇講演以及後來所制定頒布的全國各訓練機關訓練綱要便成了近年來幹部訓練的指導原則。

現在的幹部訓練是由中央執行委員會中央訓練委員會主持辦理的。在中央主持訓練的機關是中央訓練團，蔣委員長便兼任此團的團長。此外，并有七十多個主要訓練機關，和按照縣各級幹部人員訓練大綱所規定的各種訓練。在系統來說，訓練事務是屬於黨的系統的，但是到了地方上則改由地方政府主辦，由內政部監督。現在所辦的訓練以行政幹部為主體，尤其是地方行政幹部，以培植推行縣各級組織綱要所需要的人才為主要目的。但此外還有十四種訓練，範圍極廣。據所發表的統計，一般行政幹部佔百分之四二強；黨務，軍事幹部各佔百分之一二弱；青年佔百分之九．四；財政，金融，經濟，交通，衛生及兵役行政幹部約各佔百分之四．

四；童子軍，合作，邊疆教育，工人運動，及音樂幹部各佔百分之一．五。（註一四）幹部訓練是短期的，大部以一個月爲一期，高級訓練則有長至六個月的，訓練的方式則極端注重軍事訓練和精神教育，幷分小組開會討論各種當前的問題。教官大部爲中央政府的高級官員，及專家學者，指導員則爲中央或地方上的高級職員，此外尙有訓育幹事。中央訓練團設在重慶市附近的復興關。從這裏已經有成千成萬的學員畢業出來，抱定決心要爲國家民族盡忠盡孝。在人事行政的範圍中這是一件大事情，雖則其實際效果能否達到預期的地步現在還不易決定，三民主義青年團所辦的幹部學校是否將替代現行的訓練制度亦在考慮之中。

在職公務人員的訓練進修本來可採各種的方法。現在最通行的辦法是民國二十八年間中央黨部所頒布的黨政軍小組會議及公私生活行爲輔導辦法，規定各機關都要成立小組會議，後來更擴充爲學術會議和業務會議，其作用在培養公務人員的德業和學術技能，提高機關及公務員的工作效率與效能，幷淬礪抗戰建國精神。顯然這也是提高公務員水準的一個方法。此外，公務員的補習教育等等均在推行演進之中。最近政府更制定一種公務員內外互調條例，厘定一種制度，使得在中央服務的人員可以到地方去任職三年，地方的公務員也可以到中央任職三年，此項制度在三十二年已開始舉辦，至少每三年辦理一次。參加互調的應爲中央及地方政府中服務較久成績特優的人員。

在討論人事行政制度中，我們最易走上一個歧途，而認定所謂人才是像機器的製造品一樣的，一模一樣的人才可以源源供給，只要機器設計構造得妥當。這種謬解最容易引導我們走上錯誤的道路。一個優良的行政人才多少是天生成的，正如書家畫家是天生成一樣。人爲的制度的目的是如何啓發人才的蘊蓄，給予種種的機會使其能充分發展，幷給予其發展最適當的環境與運用其才具最相宜的位置。這是一切人事行政制度的根本出發點，中外的制度大都也以此爲依據。既然如此，我們應當使得辦理人事的機關與用人的機關隨時考察每一個公務員的品質，分別啓發利用，以達到人盡其才的地步。若果不此之圖，而斤斤於整齊劃一，使得人的腦筋也穿起制服來，刻板的製造，訓練，利用，淘汰，這個國家必定永遠有才難之歎。中國古代的賢明君主與政治哲

學家最喜歡談用人，因爲這是政治上一個最難有把握的問題，而同時又是繫國家興亡盛衰的問題。機械地運用宕板的制度是難望其收效的。眞正的人才似乎只有從教育及經驗中培養出來。

（註一）此數節也是考試院向九中全會的報告。銓敍與審計有密切關係，不經銓敍的人員其薪俸審計機關不予核銷，前面已說過了。

（註二）中央人事行政會議，內政部的提案。

（註三）考試院在中央人事行政會議中會交議「釐定職務名稱及員額案」，其中一項辦法是將「職名分爲四大類：一爲行政類（如機關長官及掌理文書財務人員等），二爲技術類（如普通行政機關之技監，技正，技士等，工業場廠或國營公營事業機關工程師，衛生行政機關或國立公立醫院醫師藥劑師等），三爲業務類（如國營公營事業機關從業人員等），四爲教育類（如大學教授至小學教員等），每類分二組，一爲主管組，二爲佐理組，每類每組，其職名分別定之。」

（註四）國民政府文官處文書局在中央人事行政會議提「任用公務員應將官與職，薪與俸區分，以廣登庸而便黜陟案」原文。

（註五）考試院中央人事行政會議交議「官職區分案」原文。

（註六）現在我國政府，究有多少公務員，尙無可靠的統計，約略的統計卻不少。民國二十九年的中華民國統計提要載中央機關的公務員共有四千四百零五人，附屬機關共有六千七百一十五人，連聘任人員及雇員都包括在內。這種統計當然是不完備的，但現在亦無完全正確的統計。據一種統計，中央公務員的數目約在二十九萬人左右。至於地方政府人員，如連鄉鎭保甲人員在內，數目是可驚人的。

（註七）泉清，「中國文化對於政治的貢獻」，新經濟，第三卷，第二期。

（註八）同註四。其中說：「竊以今日教育發達，人才輩出，學業已成者，如欲悉數網羅，俾各有職務，按諸事實，自不可能，惟如野有棄材，則政治卽無由寧定」。有人對於這種見解不能同意，見陳克文，「談人事制度的一個錯誤觀念」，中央周刊，第三卷，第十四期。

（註九）根據考試院的報告，二十九年考績的結果，在參審的二千五百四十一人中，晉級的有一千二百四十七人，留級者五百一十二人，免職者只有三人。

（註一〇）以上所引數節，均見考試院向五屆九中全會的報告。

（註一一）在中政會的行政法規整理委員會，全國考銓會議，中央人事行政會議，均有請求訂定公務員保障法的提案，惟尙未實行。

（註一二）此一統計未經正式發表。

（註一三）王東原，「抗戰四年來的訓練」，訓練月刊，第三卷，第一期。此文作者是中央訓練團的教育長，近年來他是實際主持者。

（註一四）同前。後來又舉行了多種，如教育人員，華僑等。

第五部　監察權

第三十五章　監察院與監察權

一　早年的設施

五權憲法最獨特的一點便是監察權之獨立行使，而由一個與行政，立法，司法，考試四院平行的監察院行使。在這五院當中，監察院是成立最早的一個。

民國十四年國民政府成立於廣州，監察院亦於此時創立，為國民政府試行監察權之始。屬在草創之制，職權行使僅在委員五人之下設五局，旋改為三局，以司政治上之監糾。（註一）由此可見自從有國民政府以來即有獨立行使監察權的機關。十五年間，中央政治委員會曾議決令俄籍顧問鮑羅廷起草監察院的組織法，規定職權六項，置監察委員五人，審判委員三人，及相當的事務人員。此一組織法於十五年即曾由國民政府公布，但未付諸實施。十六年奠都南京以後，中政會決定將審計職權併入監察權範圍之內，於是又擬了一部組織法由國民政府公布。此時我國的中央政治制度正在急劇的變更，十七年起開始實行五權制度。故監察院的組織又須予以變更。（註二）正式的監察院是在二十年二月間成立的。

現在監察院的組織根據，散見於各種重要法律之中，如訓政時期約法，國民政府組織法，以及監察院組織法等等。按現行的制度，監察權分為兩部份執行，（一）糾察官吏，由監察院本身直接行使，（二）稽核財用，由該院直轄之審計部行使。為討論便利起見，我們不妨將其分為兩部份加以敘述。

二　現在的組織

監察院是五院之一，爲「國民政府最高監察機關」。（註三）與其它院一樣，置有院長與副院長各一人；此外它有監察委員二十九至四十九人，委員由院長依法提請國民政府主席依法任免。「監察院以監察委員行使彈劾職權」，所謂彈劾權的內涵又由一部彈劾法予以詳細規定。彈劾案是對於公務員違法或失職之行爲提出的。每一位監察委員可以單獨地提出彈劾案，詳敍事實。提出之後即交其它監察委員三人審查，其中多數認爲應付懲戒，便將案轉送懲戒機關。所以一個彈劾案并不須全院通過即可提出，國民政府組織法上所提到的監察院會議不是爲審議彈劾案而設立的。（註四）監察院院長在此事上沒有權可以干涉。（註五）審查的人在初是由院長指定的，他在此當然有相當的左右力量；後來則并此而取消了，審查的責任「由全體監察委員按序論流擔任」。同時「公務員違法或失職之行爲情節重大有急速救濟之必要者，監察院將該彈劾案移付懲戒機關時，得通知該主管長官爲急速救濟之處分。」監察委員有妥當的保障，政府特制定一種監察委員保障法予以法律的根據。他們有類於外國的法官或議員，可以自由地行使他們糾察官吏之權。

監察委員在行使其提出彈劾案之職權時，自然可以獨自的提出。但是現在有一種辦法，使得人民可以向之呈遞「書狀」，告發違法失職的公務員。這本來是我國古代已有的一種制度，從前的御史有「風聞言事」的辦法，所謂風聞便是根據於人民的舉發，但因不便將告發者的姓名暴露出來，故曰風聞。現在的監察院也收受人民的書狀，但不批答。它收受書狀是採無限主義，書狀到了之後，由監察委員分組核閱，決定其內容的重要性。有的便根據了它們而成爲彈劾案了，有的因事實不齊全而派員調查，或即交主管機關查復。呈遞書狀的人民一定要詳細敍述姓名住址等等，但監察院要用嚴密的方法將其隱諱，以免呈遞的人民受累，并以鼓勵人民多多舉發。在監察院成立之初，書狀的數目相當的多，雖則我們無從查考其中有多少成分後來成立了彈劾案。

清代都察院舊制分爲都察御史十五道（明代爲十三道），又在邊遠地方各設巡察御史，并有因事特設的

「巡倉御史」。現在的監察院也可以提請國民政府特派監察使分赴監察區，巡迴監察，行使彈劾職權。該院將我國劃分爲若干個監察區，每一區設置一個監察使署，在區內巡迴視察，調查實際的政治狀況。他們提出彈劾案時和監察委員的程序完全相同。此外，在戰爭期間，監察院又曾設立了若干個戰區巡察團，到各地方去實地考察情況、以上是行使彈劾權組織機構上大略的情形。自從該院成立以後，彈劾案件提出的爲數甚多，對象也異常之廣。在初成立以後四年多，已彈劾了行政院院長一人，部長五人，次長三人，省政府主席六人，立法委員二人，監察委員一人，高級軍事長官五人，以及其它較低級的公務員四百六十五人。其中有幾件案件，因爲被彈劾者是政府中重要的人物，均曾轟動一時。例如汪兆銘、張學良、湯玉麟等案均曾惹起全國的注意。監察院當時在彈劾案一成立時卽公開在報章上披露，當然便引起全國的注意。他們的文章尤其是說得淋漓盡致，洋洋灑灑。而被彈劾者在此時也便公開的予以反駁，爭辯不休，監察院也不時予以反駁。所以在懲戒機關正在進行審議之時，彈劾者與被彈劾者已經在人民前面打了一場有聲有色的筆墨官司，按照法律手續謹愼進行的懲戒程序及處分反而顯得不甚重要。（註六）後來中政會認爲彈劾案既太容易成立，而案件又不曾正式經懲戒機關判決，遂在報章上公開彼此攻訐，不甚妥當，故決定不准公布彈劾案件。這一個決定實行後，彈劾權實際運用上便失卻了許多光彩，不復如從前那樣熱鬧了。（註七）

三　彈劾權的範圍

於此我們要對於彈劾權的本身作一個簡單的分析。在上文中我們曾說彈劾案之提出其手續是很簡單的。四十幾位監察委員無論那一位都可以提出彈劾案。案提出之後卽交三位監察委員審查。審查者多數（卽二人）認爲應付懲戒，彈劾案卽算成立。所以案之成立共須三位監察委員的同意。加之，假如審查者不能同意於提案人的意見，可以將該案交給另外五位監察委員審查，「爲最後之決定」。由此可見彈劾案之成立是甚爲簡單的，它不須要全體監察委員參加這個決定。爲什麼不將每一個彈劾案提出全體監察委員的會議決呢是很明顯的：監

察院或說立法者認爲彈劾案之提出應當予以鼓勵。但是這個結果也許失之於濫，程序太簡單而不愼重，對於被彈劾者往往有冤抑之可能。特別是在案一成立後便喧騰報章之上，彼此爭辯，案如不成立，被彈劾者也已經受了極大的損失。現在的辦法是不許將彈劾案公布。這個限制固然也有理由，但將彈劾案提出的手續改爲由會議決定，如由一人提出，三人或五人連署，而取決於過半數或三分之二之決議，也不失爲一個改良的辦法。監察權現在既然由一「院」行使，似乎可以不必拘泥於以前御史單獨行使職權的老制度。

在彈劾制度中，彈劾案決定移付懲戒之後，即送到懲戒機關去審理，而懲戒機關，上文已敍述過，雖然系統分歧，隸屬於各種不同的地方，卻全部在監察院範圍之外。彈劾案在公開發表的時代，雖可以轟動一時，一到了懲戒機關之後往往便銷聲匿跡，按照着法律的手續安詳地進行，而不復爲外間所注意。而且懲戒處分充其量不過是免職及停止任用若干年，小者不過是記過申誡等等，也不易惹人注意。監察院一度曾主張將懲戒機關納入它的範疇之中，但亦未見諸實現。所以彈劾權的運用在目前是以移付懲戒爲止，以後便是懲戒機關的事情。這兩個系統是相輔相成的，但也同時是判然分開的，懲戒機關如果審議的結果是不付懲戒，監察院是沒有方法改變它的決定的。

比較上最複雜的一個問題是彈劾權的範圍的問題。爲討論便利起見不妨分爲（一）事的對象和（二）人的對象兩方面來分析。

關於事的對象問題，議論非常紛紜。中國昔日臺諫權力範圍是十分寬泛的。高一涵氏說從前的臺諫：

> 不但可以監察法律範圍以內的事件，並且可以監察道德範圍以內的事件；不但可以監察百官違反法令及妨害公益的行爲，幷且可以監察官吏的私德私行；不但可以監察在職的官吏，幷且可以監察退職的官吏，與非官吏的惡霸土豪；不但可以彈劾那證據確鑿的犯罪行爲，幷且可以彈劾那風聞傳說未得確證的嫌疑行爲；不但可以彈劾犯罪於已成事實之後，幷且可以彈劾於將成事實之前。

據高氏的分析，這種監察權可以分爲（一）建議政事權；（二）彈劾權；（三）監察行政權；（四）考察官吏

權；（五）會議重案權；（六）辨明冤枉權；（七）檢察會計權；（八）封駁詔書權；（九）註銷案卷權；（十）監察禮儀權。（註八）

昔日的御史制度現在有一部份是不能適用的。例如建議政事權自然要劃歸人民代表機關或民意機關；考察官吏權要劃歸考銓機關；審判重案及辨明冤枉要劃歸司法機關等等。但所餘的究應有多少呢？孫中山先生對此一問題沒有多少指示，只在中國革命史內說，「各院人員失職由監察院向國民大會彈劾之。」其它遺教中雖時常提起監察權，但都未將其範圍予以確定。治權行使之規律案規定：

在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理，非監察院所屬不得受理。其不經監察院而公然攻訐公務人員或受理此項攻訐者，以越權論。監察院不提出質詢者，以廢職論。

比較上具體的是彈劾法，它規定彈劾的對象是「公務員違法或失職之行爲」。然則何謂違法與失職又成了困難的問題。我們對於這個問題可以從監察院的文書和公務員懲戒委員會的議決書中去探討。監察院說：（註九）

監察院設置之目的在糾舉公務員之違法與失職。然監察制度之精神固不僅摘發奸邪，懲戒貪墨於事後而已。此項監察權之行使實有杜漸防微之至意。故以後關於各機關重大事務之處理，其情勢有監察之必要者，政府當令監察院派員監視之，能糾正違法於事前，庶減少訴追犯罪於事後。其議而不決，決而不行，行而不力者，監察院得隨時提出質問，以促其注意，俾各機關之公務人員，事前有所警惕，不致放棄職責，坐失機宜，此政府擴大事前監察範圍之意義也。「因此監察院要派遣專門人員到各地去調查」中央歷屆全會及國民會議關於訓政時期施政中心之決議，與夫最短期間建設程序之規劃……各地能否竭力奉行，各項建設事業能否按已定步驟，逐漸實施……「如果發現」玩忽因循，愆期失職者，亦隨時提出彈劾，俾建設事業得以如期實現，訓政工作促其早日完成……

由此可見在監察院看來，彈劾的對象雖爲違法或失職的公務人員，但其含義卻在普遍地監察國事之進行，用意

在「事前監察」的防微杜漸較之「事後監察」的彈劾懲戒尤爲重要。本來現在法律規定考試院舉行考試監察院須派員監試。這是一個「事前監察」的實例。監察院的意思，則在推而廣之及於一切的政務，此爲對於監察權最廣義的解釋。

我們若從中央公務員懲戒委員會許多議決書去研究，則範圍比較狹窄，因爲到了那裏的案件都是屬於「事後監察」的範圍的。在許多議決書中，我們看到懲戒機關對於失職一詞曾有許多解釋。例如公務員不盡應盡之責，不能潔身自好，上級長官縱容，失察，長官以重要事件假手於屬員，挪移教育經費等等，都構成「失職」的行爲。這些具體的案子，經人研究之後發現。

懲戒委員會所認爲失職之情形，皆有現行法規可以應用。(註一〇)倘將違法之法，從寬解釋，包括憲法及一切法律規程命令而言，則違法以外，實無另立失職一項之必要。況失職一詞，在現制下現無確切之解釋，範圍空洞，懲戒委員會竟有將違反刑法指爲失職者。(註一一)……足證失職一詞，範圍太廣，易滋流弊。(註一二)

但是監察院對於失職一詞的解釋尤較懲戒委員會爲寬泛，實不能說失職都是違法的。例如監察院在二十年九月三次彈劾當時的外交部長王正廷，彈劾文說：(註一三)

查外交部長王正廷，自長外交以來，素無方針，又乏設備。世界各大友邦，如美、法、德等國公使，虛懸至數月之久，向疏聯絡，以釀成日本一部份殘暴軍閥，毫無顧忌……當此外交緊迫之時，外交當局應如何詳核事實，愼重抗議，以昭是非，乃王外長於第一次提出抗議文內，竟有因日軍與華軍衝突，發生不幸事變等語。如此不顧眞相，冒然措詞，實屬失職已極。且事前日人種種軍事設備及布置，宣之各報，并未聞王正廷有所表示，使友邦共知，竟一味敷衍，致喪權辱國，如此重大，若不撤職查辦，速任賢能，其何以整紀綱而救危亡。

由此可見監察院的看法，失職一詞的含義初不限於有法律的根據，而可以爲政治上的攻擊，於是我們之所謂彈

劾權，實包含了外國議會中的彈劾權（Impeachment）與不信任權（vote of confidence）在內。許多研究此制度者認爲這是非常危險的，而主張它應限於違法。（註一四）

至於人的對象的問題，現在的制度則較之以往爲嚴。上文曾說我國古代的御史可以彈劾爲官，但不任官吏的人他們也可以彈劾。當前的監察制度則只以公務員爲限，非公務員不能被監察院彈劾。公務員懲戒法上之所謂公務員，包括了政務官在內，故政務官也可以被彈劾，過去監察院也曾彈劾了不少的政務官，選任政務官（行政院院長汪兆銘）亦有一例。但是論政治制度者有人認爲政務官不應當在彈劾之列。理由甚多。第一，政務官不但負刑事上的責任，并且負政治上的責任，而在政治上他們是對黨負責的。若監察院以「失職」爲辭也繩之以政治上的責任，則政務官勢須同時也對監察院負責。此在政治制度上是很成問題的，因爲所謂責任政府是行政機關對立法機關（人民代表機關）或直接對人民負責的，而監察院現在既非立法機關也非人民代表機關，強政務官對此負政治上的責任是講不通的。論者以爲監察院應當以違法爲其彈劾的唯一理由即是據此而發。第二，現制監察院本身也是對黨負責的，是政務官與監察院同是對黨負責，而政務官又須向監察院負責，系統頗嫌紊亂。第三，在有形與無形之中，行政院的重要事務均取決於行政院會議，多少帶有些集體負責的色彩。而且現在重要政策的決定機關又不是行政院而是中政會或國防最高委員會。監察院在此情形下繩行政院中的政務官以個別的責任，在理論上也不甚妥，在事實上也頗難推動，因此行政院中的政務官不一定是某一種政策的負責者。這些原因說明以監察院而彈劾政務官的政策是頗有商榷餘地的。民國二十三年十月中政會決定關於政務官的懲戒處分須經中政會覆核，即是爲補救此點而發的。

四　制度上的問題

中國政治貪污之風頗爲盛行是人所共知的。監察制度自是十分必要的。但是監察制度應當如何地運用方可以使其能發揮最大的作用，以貫澈五權憲法使監察權獨立的初衷，卻有許多尚待商榷的問題。我們的理想監

在根絕貪污，澄清吏治，同時我們也不可因為監督太嚴，手續太緊，而阻礙了建國大業之進行。美國政治學者考文(Corwin)的意見是：

若監察的職務，不僅在於彈劾官吏犯法，其結果必致常常侵犯各官吏所應有思考之範圍。是亦有兩種弊病：第一，使各部官吏，異常膽小，不敢勇於作事；第二，反使無智識的人裁判有智識的人，因為監察官對於各部分政情，不能盡皆明瞭，各部官吏對於某種事項何以須如此處置，其原因斷非監察院所能洞悉。(註一五)

我們要根絕貪污，但同時也不能不考慮到政治的重大設施須要有大才大器的人物，因時因地，隨機應變。我國政治數千年來有一個傳統的惡習，即所謂「不求有功，但求無過。」政府裏充滿了這種的公務員是沒有進步的。監察權範圍之過於廣闊，過於嚴峻，正足以鼓勵公務員履行這一個傳統做官的哲學，貪污即使可以因此而根絕，政治也許便因此而困滯。如何可以在這種矛盾的，或說不同的企望中尋覓一個適當的道路，正是一個最值得考慮研究的問題。純粹的使其司法化，他便成了一個「總檢察廳」。這是不妥當的。若賦予他以彈劾一切的大權，并且厲行「事前監察」，政府凡百措施都要他參加監督，又不免要使政治因而蒙受不良的影響。實行了十餘年的監察制度現在仍然在摸索中，目前的經驗正是日後改制的根據。(註一六)

(註一)監察院公報，第七至十二期合刊，內載該院送至第四次全國代表大會之報告。

(註二)楊幼炯，近代中國立法史，頁四二三至四二四。

(註三)國民政府組織法，第八條，第四十六條。

(註四)它的任務是(一)關於本院提出法律及修改法律事項；(二)院長交議事項；(三)其它事項。

(註五)彈劾法明定「監察院院長對於彈劾案不得指使或干涉」。

(註六)詳細的分析參看陳之邁，「監察院與監察權」，社會科學，第一卷，第一期。在此一文中作者曾將幾件最轟動一時的案件的原委詳細敘述，其中所徵引的彈劾案原文可以見彈劾權運用的一斑。

(註七)中政會決議補定彈劾法，其中說：「(一)監察院彈劾案原文與被彈劾人申辯書及一切有關該案之內容消息，非經會銜本案之機關決定公布以前，概不得披露；(二)關於國策及有關中國在國際地位之重要文件，非經中央政治會議之核定，不得披露。」

（註八）高一涵，「憲法上監察權的問題」，東方雜誌，第三十卷，第七期。參看他的中國御史制度的沿革，第四章。

（註九）監察院公報，第七至十二期合刊。

（註一〇）特別是從前的官吏服務程規，和今日的公務員服務法。

（註一一）中央公務員懲戒委員會二十五年六月鑑字第三四四號議決書。

（註一二）湯吉禾，「論違法與失職」，行政研究，第二卷，第三期。

（註一三）監察院公報，第七至十二期合刊。

（註一四）這種意見在陳之邁前文中有若干徵引。

（註一五）考文教授曾來中國研究政治問題，此節引自其所擬的意見書。

（註一六）民國二十五年五月五日的中華民國憲法草案已有一個改制的圖案。關於這個圖案，陳之邁前文有所討論與批評。

第三十六章　審計制度

一　審計機構的組織

在我們討論財務行政制度的時候會說財務監督制度一共有四個部門，即預算，公庫，會計，審計，其中審計一項現在是在監察院的範圍之內的，故我們在分析了監察院的彈劾權之外仍須將其所掌管的審計工作加至敍述。

北京政府時代，審計的職權是屬於行政部門的，在國務院下設立一個審計處，於各省設立審計分處辦理其事。民國三年以後，中央的審計處改爲審計院，各省的分處均行裁撤。這種制度延續到民國八年，政治紛亂，財源枯竭，預算尚且不能成立，審計機關也便形同虛設。（註一）

民國十四年國民政府成立以後，即設有監察院，即兼管審計職務。但是在十七年二月的國民政府組織法卻在監察院之外另設一個審計院，在同年七月成立。它的組織是設有院長一人，副院長一人，其中分設廳處辦理各種有關審計的各種事務。這種制度不久便被取消，因爲試行五院制度，審計職權復歸監察院主持，即在二十年之初在監察院內成立審計部專司其事。同時幷在各地方設立審計處實行「就地審計」。審計部的組織同其它各院的部大致相同，有部長一人和政務及常務次長各一人，但其內部的組織則頗爲特別，部內除設有總務處外，分爲三廳。第一廳掌理政府所屬全國各機關之事前審計事務，第二廳掌理其事後審計事務，第三廳掌理其稽察事務，此外幷設有審計，協審，和稽察。此種人員有法定的資格，法律上幷予以保障，非因法定的原因不得令其轉職，他們在法律上又不准兼任其它官職，或公私企業機關之任何職務，且不能兼營律師，會計師，或技師。審計部在處理審計稽查重要事務，以「審計會議」之議決行之；此種會議以部長，次長，及審計組織之，

根據審計部審計會議規則的規定，所謂重要事務包括審計覆審，審計疑難，審計方針劃一，創設變更或廢止審計成例，審計上調查統計之設計，所屬各處呈送覆審案件，及部長交議事項，審計會議以部長主席，部長對於議決案認為不能執行時可以交其復議。

二　審計職權

根據監察院組織法，審計部有四種重要的職權：（一）監督政府所屬全國各機關預算之執行；（二）審核各機關之計算及決算；（三）核定各機關之收入命令及支付命令；（四）稽察各機關財政上之不法或不忠於職務之行為。審計部最主要的工作為編製國民政府的總決算，國民政府所屬各機關每月的收支計算，特別會計之收支計算，官有物的收支計算，及由政府發給補助費或特與保證的收支計算。審計機關在審定各項決算的時候，應當編製一種「審計報告書」，呈送國民政府，其中應有下列三項：（一）總決算及各主管機關決算報告書之金額與財政部金庫出納之計算金額是否相符；（二）歲入之徵收，歲出之支用，公有物買賣，讓與，及利用，是否與預算相符；（三）有無超過預算及預算外的支出。凡此種種均在法律中有詳細規定。總括言之，審計的制度大致可分為「事前」與「事後」兩種。所謂事前審計，即是上文所說，監督預算之執行，一切支付命令均須先經審計機關核准，未經其核准的支付命令國庫不能付款，違背者應自負責任。所謂事後審計即是審核各機關或各基金之會計報告及原始憑證為主要工作，而以審定總決算為最終之標的。

近年以來，因為預算制度還不曾完全成立，故決算的制度也不會走上軌道。國民政府奠都南京以後，財政部經常以年度的財政報告書提出中央全會或中政會。這種文件也可以視為具有決算的性質。民國二十一年，國民政府公布暫行決算章程，原由主計處起草，內容與當時的預算章程相配合，以主計處為總決算的編製機關，編成後呈送國民政府發交監察院審計部審核，經其審核後，再由主計處呈請國民政府公布，幷送中政會備查。二十七年八月政府又公布一種決算法，內容比較詳盡，其程序則大致相同。但是因為各種原因，決算的制度現

在還不曾完全樹立起來。

此外所謂「就地審計」是使得審計的工作卽在所在地或所在機關，設置審計機構辦理。故現在在各省中相繼成立審計處，逐漸推廣。他們的目的是卽在地方上負責辦理那個地方政府的審計工作。近年以來，中央機關中也有設有審計機構者，如財政部的鹽務總局及稅務署，國庫總庫，交通部，經濟部，資源委員會，振濟委員會等等。這些機構的作用卽所謂就地審計，省得因集中在一處處理而躭誤時間。此種精神爲現行審計制度的一個主要發展的方向，將來自必逐漸推廣於其它的部門而求其普及。同時，就地審計的主要對象仍然是所謂事前審計，以防止於事件未發生以前，使得後來的事後審計工作比較簡單，只限於根據會計報告檢查其會計記錄并爲綜合的審計而已。

三　制度上的問題

政府審計是財務監督制度中極重要的一環，它的本身工作是十分繁重而專門的，特別是在戰爭期間，支出浩繁，追加預算項目繁多，變動非常。在學術研究上政府審計也是一種專門研究的學問，法令規章，頗爲專門化，非本書所能詳述。茲擇其有關制度方面的幾點略爲一說，以見今日制度上所有的問題。

審計職權屬於監察院的範圍是政府既定的原則，本來無可討論。監察權的主要對象在公務人員之違法失職，而違法失職最容易發生的一點莫過於財用。以審計制度附屬於監察院是正確的制度。有的人以爲財務監督制度本來是整個的，現在我國以之分屬於若干不相同而不相統屬的系統中，未免不妥。他們主張當前制度可以不變更，但應當在最高機關，如國防最高委員會，設立一個綜合的機關也許有必要。殊不知財務監督制度貴乎彼此節制，初無綜合的理由。何況重要的財務監督方法中最高機關也是參預而作最後決定的（如預算決算），再加一個綜合的機構實無此必需。

此外，當前的審計制度也不是沒有問題的。上文我們曾指出我國關於建設專款現在是另立一個預算，而

對於其收支也另設一個中央建設事業專款審核委員會（隸屬於國防最高委員會）予以審核。在審計部的立場看來，這是它的職權一種割裂，使得它行使職權時不免困難。例如各機關的普通經費均是由審計部審核的，俸給，薪津，辦公各種費用都有一定的法令予以規定。保有建設專款的機關的支出是否完全依照這種法令辦理是審計部所不能過問的。雖然這件事仍可由上述的建設事業專款審核委員會審核，保有建設專款機關在支用上比較其他機關自由卻是一件事實。這個制度委實有問題，有待於矯正。

就地審計本來是一個現行制度上的根本原則。各省的審計處是以省款收支為其工作的對象。但是自民國三十一年財政收支系統改變以後，省的財政已成為國家財政一部份，各省審計處的工作對象自然也得變更，而如何變更卻成了問題。他的工作對象改為以省中的國家財政為對象，固無不可，改為以省中的各縣的收支為對象也說得過去。惟現在實行新縣制，各縣將有縣參議會，它們是人民代表機關，縣參議會可以議決縣預算決算。審計機關在此應居何種地位呢？本來在西洋民主國家中，審計權本是屬於人民代表機關的，縣參議會組織條例決定縣參議會可以議決預算決算即是據此而來。但在全國的系統中，審計職權卻又屬於監察系統，使得法律與政制互有異同，如何可以將就地審計推及於縣自治收支系統之中是不易解決的。（註二）

現行審計制度最大的困難似在各種法規的規定未能完全適合事實上的需要。我國現行有關審計的法令，與其他種法令一樣，往往失之於陳義太高，過於精密而缺乏彈性，以致扞格難行。例如一切報銷均須取具單據，方足以證明支用之確實，本是一種可行的辦法。但是在邊疆或窮鄉僻壤中旅行的人往往便不能取得其衣宿住所的單據。這種困難往往使得辦報銷的人吃虧或捏造單據。這種情形是法令不切合實際的一個好例子，從事於政治的人往往有法令迫人造假的感慨。（註三）如何可以使法令更切合實際是一個重要的命題有待於研究。特別是在戰爭期間，一切的事態變更極度迅速，物價高漲，各地生活程度又復迥不相同，審計機關本着一套嚴密的法令來執行其職務往往發生種種的困難。總而言之，審計的職權是重要的，但是在運用時如何可以一方面切實監督政府機關的財用，一方面又不使監督太宕板而影響它們的工作效率與效能，尤其是不迫使它們在實在沒有方法

遵守法令時造假，是審計制度整個的問題。

（註一）錢端升等，民國政制史，上冊，頁四三至四五，頁一一二至一一五。

（註二）以上各節採自監察院在民國三十年冬向九中全會的報告書。

（註三）吳鼎昌，花谿閒筆，對於此事有生動的描寫。

第六部　全國性的民意機關

第二十七章　國民參政會

一　國民參政會的前身

在一個憲政國家中人民必定有其代表機關由人民選舉產生。照中國立國的三民主義這個人民代表機關稱爲國民大會。在憲政時期尚未開始之今日，也應有人民代表機關，反映民意，是建國大綱第十四條所規定的：「每縣地方自治政府成立之後得選國民代表一員以組織代表會，參預中央政事。」但是二十年的訓政時期約法卻沒有關於國民代表會的規定。九一八事變發生，「還政於民」的要求頗爲熱烈，中央黨部及政府也亟思在此空前困難之時廣爲徵詢民意，并求全國朝野上下意志之集中。當時的措施是一面決定召集「國難會議」，一面將國民政府組織法修正，規定立法委員及監察委員半數由人民選舉。「國難會議」於二十一年四月召集於洛陽，參加的人是由國民政府聘任的。當時爲了「國難會議」有許多不同的意見，若干被聘任的人都未來參加，參加者也決議請政府設立一個民意機關，稱國民代表會，於二十一年十月十日以前成立。因爲我國當時以縣爲單位的地方自治尚無顯著的成效，尚無「地方自治政府」之成立，依照建國大綱而成立的國民代表會當無可能。但是中央四屆三中全會於二十一年十二月十九日決議於二十四年三月召開國民大會，議訂憲法，並在國民大會的召集以前先成立國民參政會，在二十二年內召開。國民參政會的組織法規及選舉法原則亦經中常會制定。既然有了國民參政會，立法監察委員遂不必再由人民選舉，故法律又經改歸原狀。然而召集國民參政會究不如索興召開國民大會，故國民參政會并未開始籌備，嗣後第五次全國代表大會復決議於二十五年召集國民大

會，於是遂將召集國民參政會的決定予以擱置。（註一）由此一段簡單的敍述可見民意機關的成立曾有許多周折，一種意見以爲與其設立過渡性質的民意機關不如直截了當召集國民大會，另一種意見則以爲在訓政時期中也應當有其民意機關。在九一八以後，外交情形異常微妙，中國政府正在忍辱負重時期，日本復乘此時機在多方壓迫，逼迫我國政府頒布睦鄰政策，如果有了民意機關，反映出全國人民蘊畜着的抗日情緒，日本必將借口更予我以難堪，而我國是時抗日的準備又尙未完成，不能卽起而應戰。這是中央所以一再躊躇的根本原因，雖則在人民方面對於此中的苦衷不能諒解，並以中央不卽召集民意機關爲反對民主政治的表現。這種誤解要到抗戰開始以後方根本廓淸。

二十六年夏抗戰軍興，已早在進行中的國民大會選舉不得因戰事而停頓，於是又發生了在抗戰期間設立民意機關的問題。中央政府第一步是決定成立一個國防參議會，其目的在「集中意見，團結禦侮，」其職權爲聽取政府關於軍事，外交，財政等報告，及製成意見書建議政府。當時卽由政府聘請二十四人爲會員，大都是中國國民黨以外的人物，但以當時的國防最高會議的主席及副主席爲國防參議會的主席及副主席。至二十六年十二月中央復有將其擴大至七十五人之擬議。所指的七十五人，除原有的二十五人以外，有各省市政府及黨部合推的三十二人，蒙藏華僑代表六人，五院祕書長，及另外指定八人組織之。此項擴大的辦法正在進行中，而產生國民參政會的擬議復起，故沒有實現。（註二）

二　國民參政會的產生

民國二十七年三月三十一日臨時全國代表大會決議在抗戰期間成立國民參政會，此一決議幷見諸此次代表大會所通過的抗戰建國綱領。根據於此決議，五屆四中全會卽制定國民參政會組織條例一種，並卽進行遴選，於二十七年七月六日在漢口舉行第一屆大會。

國民參政會組織條例曾經多次修正，對於參政員的名額，產生方法，首長制度，駐會委員會的職權等項，

每一次修正均有重要的變更，但對於它的職權則沒有多少改易。國民參政會的參政員在第一屆時法律先規定有一百五十人，後來加爲二百人，第二屆時增加爲二百四十人，第三屆亦爲二百四十人。參政員依組織條例分爲甲，乙，丙，丁四項。甲項參政員是各省市的，第一屆時係由各省市遴選，共八十八人，以具有各該省市籍貫爲原則；第二屆改爲九十人，仍以具有各該省市籍貫爲原則；第三屆則驟增至一百六十四人，但不以具有各該省市籍貫者爲限。至於甲項參政員的遴選程序，歷屆的變動最大。第一屆甲項參政員法律規定係由各省市政府及各省市黨部聯席會議，按其本省市應出參政員名額加倍提出人選，國防最高會議亦得提出同額人選。此項候選人由國防最高會議彙送中央執行委員會，由此會組織一個國民參政會參政員資格審議會審議，然後報告中央執行委員會決定，由國民政府公布名單。資格審議會由中央執行委員會指定九人組織之。第二屆甲項參政員的產生方法係由各省市臨時參議會用無記名連記投票法選舉之，以得票較多者爲當選。此屆國防最高委員會也設有國民參政會參政員資格審查會，有審查委員九人至十一人，並指定一人爲主席。第三屆甲項參政會的人數大增，其產生與第三屆相同，亦係由各省市臨時參議會票選，亦由同樣的審查會審查資格。第一屆時，法律規定現任官吏不得爲參政員；第二屆也有同樣規定，但說各地方自治機關及各教育學術機關服務人員不在此限。第三屆除了上述的限制外，更規定各省市臨時參議會現任參議員不得當選爲本省市參政員。參政員如改任官吏即喪失其參政員地位，依往例出缺并不遞補。

第一屆參政員雖然也是先由地方推定的，但一因甲項參政員在二百人中只有八十八人，二因中央對於人選提出有較大控制之權，故人選大都爲全國性的，帶有純粹地方色彩的成分不高。第二屆的則因改爲由各省市臨時參議會選舉，二百四十人中佔了九十人，而參議會大都即就現任參議員中選出，地方色彩比較濃厚。第三屆由地方選舉者在二百四十人中增至一百六十四人，所以表示注重地方性，但同時又限制現任省市臨時參議會參議員不得當選爲本省市參政員，正欲矯正地方色彩過於濃厚之弊。但是對於此種限制，各省臨時參議會頗不贊成，紛紛建議政府，刪除此種限制。他們的理由，據西康省臨時參議會說：

參政員與參議員均為人民代表，提供民意，協助政府，其職責相同，資格亦無差異，而參議員熟悉省政，倘使參政中樞，貢獻尤多，並可加重國省兩會之聯繫，前條規定，似於法理事實均不適合……

此種建議經行政院轉請國防最高委員會轉據中央執行委員會決定「俟下屆再議」。因此法律並未予以變更。

乙項參政員是代表蒙古西藏兩地方的，第一屆及第二屆共有六人（蒙古四人，西藏二人），第三屆增為八人（蒙古五人，西藏三人）。此項參政員，因為蒙古西藏地方不能選舉，故係由蒙藏委員會徵詢各方意見後加倍提出。丙項參政員係由海外僑民中遴選，第一屆第二屆均為六人，第三屆增為八人，依例亦係由僑務委員會於廣徵各方意見後（如中央海外部）加倍提出。丁項參政員比較重要，依法係由文化或經濟團體中遴選的。第一屆在二百人中佔了一百人，第二屆增為一百三十八人，第三屆則減為六十人。事實上因為各文化或經濟團體不易辦理遴選，故其人選逕由國防最高委員會提出，不加倍。此項參政員大都為各界的領導人物。第二屆及第三屆地方選出的人增多，若干在第一屆代表地方的，未被選出，即由中央指定為丁項參政員。（註三）

三　國民參政會的組織

國民參政會在第一屆時置議長副議長各一人，由中央執行委員會選任。議長副議長并非參政員，故可由現任官吏兼任　蔣委員長即曾兼任國民參政會議長之職。第二屆時，議長副議長制改為主席團制，以五人為主席團，由國民參政會選舉，其人選不以參政員為限。蔣委員長亦曾為主席團中之一人。第三屆仍維持主席團制，但人數由五人改為五人至七人，在初票選的只有五人，三十二年增加為七人。參政會開會時由主席團互推一人為主席。

國民參政會參政員任期一年，但「國民政府認為有必要時得延長之」。過去延長之例亦有兩次。參政會每六個月開會一次，會期十日。在休會期間，設駐會委員會，在第一屆時共有十五人至二十五人，由參政會互選，第二屆則人數決定為二十五人，由國民參政會主席團及參政員互選，第三屆亦同。第一屆的駐會委員會選舉的

結果，大都爲各黨派的人物，各有其適當的分配。第二屆後則情形略有不同，而以駐在首都者爲多，蓋參政員分散各地，駐會委員會每二星期開會一次，若駐會參政員不在首都則難召集。

參政員依法享有一部分西洋國家議會議員的特權，在會議場中有言論自由，不受普通法律對於誹謗等等限制，但他們卻沒有議員特權的全部。（註四）

國民參政會設有祕書長副祕書長各一人，并設有祕書處，置祕書等等。祕書長副祕書長由國民政府特派，原應解釋爲現任官吏，但過去也有一度副祕書長由參政員兼任，亦有由現任官吏兼任之例。

四　國民參政會的職權

國民參政會設置的目的依其組織條例是「在抗戰期間，集思廣益，團結全國力量」，依抗戰建國綱領則爲「團結全國力量，集中全國之思慮及識見，以利國策之決定及實行。」根據現行法律及過去數年的經驗，國民參政會的職權可以分爲四個部門。

（一）組織條例第六條規定「在抗戰期間政府對內對外之重要方針，於實施前，應提交國民參政會議決；前項決議案，經國防最高委員會通過後，依其性質交主管機關制定法律或頒布命令行之。」在過去此種規定曾由政府依照辦理，但在事實上有相當困難。依照現行預算法規及有關行政三聯制的法規，政府每年均須有其施政方針爲各主管機關編造計劃及預算的依據。此種施政方針自須由國防最高委員會通過。政府在國民參政會開會時即以此施政方針交其議決。此中有相當困難。第一，政府的施政方針必須經過鄭重的手續才能公表，即由國防最高委員會通過。方針既經國防最高委員會通過，再交國民參政會議決，如果後者對之有所變更，便等於變更國防最高委員會的決議，但法律上這是不可能的。事實上則參政會對於施政方針過去均有所決議，均是相當瑣碎的增删，甚而爲文字上的修改。國防會收到此項決議也照普通建議案一樣再作決議交主管機關遵辦。因爲問題均不甚重要，多少流爲形式。第二，施政方針是年度的，應於每年秋間擬定以爲各機關編造計劃的依據，

而參政會不一定在此時開會，故有時不得不將已付執行的施政方針再交其議決，其議決案如何措置遂成問題。而且參政會每年開會二次，施政方針則一年只有一次，故至少有一次是沒有方針可以討論的。組織條例原來規定「遇有緊急特殊情形，國防最高委員會委員長得依國防最高委員會組織大綱，以命令爲便宜之措施。」上述的幾種困難固不限於「緊急特殊情形」，而係具體的體制及事實問題。

除了施政方針外，政府不時也以各種方案交國民參政會議決。在參政會的議程上此種案件稱爲「政府交議案件」。最重要的抗戰建國綱領，在臨時全國代表大會通過後，卽曾交參政會議決。但是有的時候則政府沒有交議的方案。有人認爲政府沒有交議之案是不甚妥的，「更加大家對於政府沒有政策沒有辦法的懷疑，」(註五)其實參政會是討論「國策」的，不能每半年便有新的國策出現，至於具體的辦法則是行政技術問題，當不必交參政會去討論。(註六)政府如有新的措施而不見於施政方針的也儘有交國民參政會議決之例，如實施限價的方案。

(二)組織條例第八條規定「國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權。」過去政府對於參政會例有書面的報告，係接續上一次報告的。此種書面報告例由行政院編造。此外，行政院各部部長亦出席作口頭報告，報告完畢後各參政員卽提出詢問，可由部長用口頭或書面答覆。詢問權之運用有時相當緊張，但一般而言以書面答覆者爲多，不能引起多少討論。有時參政會可決議請特別的官員報告，例如請立法院院長報告起草憲法的經過，或請國家總動員會議祕書長報告物價情形等等。至於駐會委員會法律上規定其任務之一也是聽取政府各種報告，故各部部長也時常出席報告，或用書面報告。

(三)組織條例第七條規定「國民參政會得提出建議案於政府」。過去參政會對於此權之運用最爲積極，每次大會均有許多建議案提出。議事規則規定建議案之提出應有二十人連署始能成立。但是建議案的數量仍然很多。現在的辦法除特殊重要之案由全體參政員組織全體審查委員會審查外，一般是由各參政員分開五個委員會審查：(一)軍事及國防，(二)外交及國際事項，(三)內政，(四)財政經濟，(五)教育文化。每個委

員會均有召集人三人，審查府各部高級人員亦有列席說明者。審查委員會的審查意見，提出大會討論，一一決議，送交政府。依例此項建議案即送交國防最高委員會，經其決定辦法後交主管機關辦理。視各案的內容，參政會及國防會的決議方式很多，有交政府執行的，有交採擇施行的，有交參考的。行政院對於此項決議案辦理情形均依照格式填成報告表，於下屆大會時提出報告。第一屆的駐會委員會也可以聽取此項報告，第二屆以後除了聽取決議案實施的報告以外，并可促進業經成立決議案之實施并考核其實施狀況。駐會委員會在不違反大會決議案之範圍內并得提出建議案於政府。

參政會設立的目的之一既為「集思廣益」，建議權當為其最重要的職權。中國的各種會議之通例為議案太多，不能集中，且礙於情面，不易否決。參政會過去也有這種情形。有時建議案的內容太空洞，有時為政府早已在實施中的事情，有時太過瑣屑。限制建議案是參政會本身所感覺到的，但苦無良好限制的方法，故建議案有愈來愈多之勢。如何可以加以限制是有待於討論的。（註七）

（四）組織條例第九條規定「國民參政會得組織調查委員會，調查政府委託考察事項，」「調查結果得由國民參政會（或由國民參政會授權於調查委員會）提請政府核辦。」此一項職權是第三屆新增的，但其範圍限於「政府委託考察事項」，故與西洋國家議會自動組織委員會來調查立法行政事項之權頗有差別。

參政會於運用此四種職權以外，照過去的經驗還有其他的工作方式。在參政會開會時，有的問題特殊重要，故由參政會設立特種委員會，「草擬或審查特種事項之議案」，例如二十八年九月第一屆第四次大會所產生的憲政期成會。此種特種委員會有時在大會休會後仍照常工作，并在各地分設辦事處，多少含有輔助政府推行政令的意義，以前的經濟動員策進會，及以後的經濟建設策進會，便都有輔助政府推行國家總動員的任務。

三十二年秋間，中央五屆十一中全會決議於戰事結束後一年內召集國民大會制定憲法而頒布之。這個決議於國民參政會開會時由蔣主席宣布，并指示應組織一促進機構，集合朝野人士，合力以赴。在三十二年十月下

旬，中央公佈憲政實施協進會組織規則，隸屬於國防最高委員會，以國防最高委員會委員長爲協進會會長，國民參政會主席團主席均爲當然會員，此外有會員三十五人至四十九人，由委員長就（一）中央委員，（二）參政員，（三）其他富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究之人士指定之。據發表的名單，參政會主席團主席七人，中央委員十二人，參政員二十三人，專家十一人，共五十三人，幷以十一人爲常務會員。常務會員中二人爲參政會主席團主席，七人爲參政員，二人爲中央委員。常務會員召集人三人，一人爲參政會主席團主席，一人爲參政員，一人爲中央委員。由此組織的經過可見此會雖非參政會內部的組織，但其人員則以參政員爲其主體，參政會秘書長副秘書長卽爲此會的秘書長及副秘書長。此會的任務，據組織規則，爲（一）向政府提出與憲政籌備有關之建議；（二）考察關於地方民意機關設立情形幷隨時提出報告；（三）考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況幷隨時提出報告；（四）溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見；（五）依政府之委託審議一切與憲政實施有關之事件。此會的建議，其重要者應提請會長核定交有關機關辦理，其餘由常務會員與有關機關商洽辦理。三十三年初此會的業務正在開展之中。

五　工作的檢討

國民參政會自二十七年成立以來，中央認爲他「對於全國上下之團結，以及抗戰建國工作之推進，裨益甚多」，全國人士對於此抗戰期間的民意機關也均寄以很大的期望。論國民參政會有人認爲：

> 參政會的性質，不同於一般國家的議會，亦非行政諮詢機關，而介乎議會與諮詢機關之間。組織條例的規定，不能使人滿意之處固尙不少，但在過去數年中，參政會之產生與其繼續存在，已顯示吾國的動向。此一事實的重要性不容否認。其次，歷屆參政員的人選，在大體上可謂符人望，（註八）故無論國民參政會將來是否繼續存在，其在抗戰時期所留下的經驗，於吾國民治制度前途，決不會漫無影響。（註九）

另外一位作者認爲國民參政會：

雖然不是由人民選舉的，它卻很能反映全國的民意。國民參政會參政員的確是一時的人望，可以代表人民說話。法國從前的拿破侖，今日的貝當，都曾用政府招派的方式產生過類似議會的機關，以順應人民要求參政的輿情。他們的目的在敷衍，在粉飾；其結果則是受政府嚴密的控制，成了一個俯首聽命的集合，不曾發生絲毫作用。現在獨裁下的德國國會，乃至日本的議會，更是政府的應聲蟲，不敢贊一辭地受政府的指使。惟有我們的國民參政會卻能在此抗戰期間發揮其代表民意的職能，冷靜地同政府研討當前抗戰建國的諸種問題，達到了「集思廣益」的效果。也許有人以爲一個代表民意的機關應當是對於政府立於對立的地位，否則便不成其爲一個民意機關。但是中國的人民現在沒有一個是反對政府的：國民政府現在受着全國人民熱烈的擁護。民意機關而竟立於反對政府的地位便不足以代表民意……參政會能夠處處與政府合作，能夠協同政府推進抗戰建國的工作，適足以表現其對於本身任務認識的準確性，其代表民意性。（註一〇）

這便是我們對於國民參政會地位的認識及其運用經驗的檢討。至於細微的節目，當然仍有待改良者，例如歷次大會建議案數量之過多，內容之龐雜，及對於政府工作之缺乏眞正的了解，致所提出的建議案不能每一件中肯可行，均爲技術問題，有待於改善。

（註一）王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本），第二冊，頁二四一及其後。

（註二）同上，頁二四二。

（註三）關於第一屆國民參政會，參看 Wang Shih-Chieh (王世杰), "The People's Political Council", The Chinese Year Book （英文中國年鑑）1938–39 Issue.

（註四）國民參政會議事規則，第八條。

（註五）范予遂，「國民參政會工作檢討」，中央周刊，第十六期。

（註六）陳之邁，「論國民參政會的工作方式」，新經濟，第一卷，第四期。

（註七）陳之邁，「國民參政會建議權的運用」，新評論，第二十二期。

（註八）關於國民參政員人事的分析，參看 Chen Chih-mai（陳之邁），"Party and Politics", The Chinese Year Book（英文中國年鑑），1943 Issue.

（註九）王世杰、錢端升前書，頁二四六。

（註一〇）同上註七。